

**STEUNPUNT
WONEN**

Naar een nieuw stelsel van huursubsidies

**Katleen Van den Broeck, Marietta Haffner,
Sien Winters & Kristof Heylen**



Vlaanderen
is wonen

www.steunpuntwonen.be

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Van den Broeck, K., Haffner, M., Winters, S., & Heylen, K. (2017). *Naar een nieuw stelsel van huursubsidies*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Voor meer informatie over deze publicatie katleen.vandenbroeck@kuleuven.be; m.e.a.haffner@tudelft.nl; sien.winters@kuleuven.be; kristof.heylen@kuleuven.be

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2017/4718/015 – ISBN 9789055506293

© 2017 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen
p/a HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.steunpuntwonen.be

INHOUD

Inhoud	3
Inleiding	5
1. Het huidige stelsel huursubsidie/huurpremie	8
1.1 Beleidsdoelstellingen	8
1.2 Huursubsidie en huurpremie	8
1.2.1 De huursubsidie	8
1.2.2 De huurpremie	10
1.2.3 Beleid sinds 2014	10
1.2.4 Bereik	11
1.2.5 Verdere harmonisering bestaand systeem	12
1.3 Verdeling ontvangers huursubsidie en huurpremie	13
1.3.1 Verdeling december 2013	13
1.3.2 Verdeling december 2015	15
1.4 Besluit	24
2. Theoretische overwegingen voor ontwerp huursubsidies	26
2.1 Beleidsdoelen vanuit de beleidscyclus beredeneerd	27
2.2 Huursubsidies vanuit een welvaartseconomisch perspectief	28
2.2.1 Doelstelling: verticale rechtvaardigheid	29
2.2.2 Doelstelling: horizontale rechtvaardigheid	30
2.2.3 Doelstelling: tegengaan van overconsumptie van woonkwaliteit - verbeteren efficiëntie	30
2.2.4 Ongewenste externaliteit: prijsopdrijvend effect	35
2.2.5 Doelstelling: tegengaan van armoedeval – verbeteren van efficiëntie	36
2.2.6 Doelstelling: uitvoerbaarheid	36
2.3 Conclusies	37
3. Modaliteiten: hoe huursubsidies te ontwerpen?	39
3.1 Overzicht beoordelingscriteria en modaliteiten	40
3.2 Huursubsidieregelingen in Duitsland, Nederland, VK en VS getypeerd	41
3.3 Doelgroep	42
3.3.1 Inkomensvoorwaarde	43
3.3.2 Vermogensvoorwaarde	44
3.3.3 Andere voorwaarden	45
3.3.4 Conclusie verband doelgroep en de beoordelingscriteria	47
3.4 Bedrag van de subsidie	47
3.4.1 Verband met inkomen	49
3.4.2 Verband met huurprijs	51
3.5 Andere uitvoeringsaspecten	56
3.5.1 Duurtijd programma en uitkeringsperiode	56
3.5.2 Meeneembaarheid	56
3.5.3 Differentiatie	57
3.5.4 Betalen aan huurder of verhuurder?	58
3.5.5 Koppeling aan sociale huisvesting?	59
3.5.6 Budgettaire overwegingen	59
3.5.7 Administratie en take-up/non take-up	60
3.6 Besluit	62

4. Sterkte-zwakke analyse van enkele voorstellen voor een Vlaamse huursubsidie	67
4.1 Methode	67
4.1.1 Scenario's samenstellen	67
4.1.2 Scenario's beoordelen	85
4.2 Sterkte-zwakke analyse	85
4.2.1 Simulaties	85
4.2.2 Evaluatie scenario's	109
4.3 Besluit	118
5. Samenvatting en besluiten	121
5.1 Informatie over het bestaande systeem van huursubsidies/huurpremies (hoofdstuk 1)	121
5.2 Informatie uit de theoretische literatuur: modaliteiten en beoordelingscriteria (hoofdstuk 2)	122
5.3 Praktisch: hoe de huursubsidie te ontwerpen? (hoofdstuk 3)	124
5.3.1 Doelgroep	124
5.3.2 Hoogte van de subsidie	125
5.3.3 Andere modaliteiten	126
5.4 Mogelijkheden voor een nieuw systeem (hoofdstuk 4)	127
5.4.1 Doelgroep	127
5.4.2 Hoogte van de subsidie	127
5.4.3 Andere modaliteiten	128
5.4.4 Resultaten van de simulaties	128
5.5 Besluit	131
Bijlagen	133
Bijlage 1 Britse hervorming huursubsidiestelsel	134
Referenties	141

INLEIDING

Subsidies worden vaak ingedeeld via een aantal kenmerken (Winters et al., 2004). De meest voorkomende indeling is die naar doelgroep. Aanbod- of objectsubsidies zijn op de aanbieders van woningen gericht. En vraagsubsidies of subjectsubsidies zijn op de gebruikers van woningen gericht. Een huursubsidie is gericht op de vragers. Yates, (2012: 399) definieert een huursubsidie (housing allowances) als *“explicit grants provided to consumers of housing services to improve affordability.”* Winters et al. (2004: 48) specificeren bovendien dat de subsidie inkomensafhankelijk is en dat deze leidt tot een relatieve prijsverlaging van de huurwoning voor de ontvanger: *de huursubsidie als een inkomensafhankelijke vraagsubsidie die ertoe leidt dat de prijs van huurwoningen voor de consument lager wordt ten opzichte van de prijs van andere goederen en in het bijzonder van eigendomswohnungen.*

Met het concept ‘expliciet’ uit de definitie van Yates (2012) is een andere indeling van subsidie geraakt dan die naar aanbod- en vraagsubsidies. Hier staat het overheidsbudget centraal en niet de doelgroep: er bestaan enerzijds directe of expliciete subsidies en anderzijds indirecte of impliciete subsidies. De expliciete zijn gemakkelijk zichtbaar als een uitgave in het overheidsbudget, waarbij indirecte of impliciete subsidies, vaak via prijsregulering of verhuring onder de marktprijs, moeilijker te meten zijn. Dit laatste geldt ook voor subsidies die via belastingvoordelen lopen en dan als misgelopen inkomsten voor de overheid opgevoerd worden.

In de geschiedenis waren aanbodsubsidies in Noordwest-Europa het favoriete instrument om woningtekorten op te lossen na de Tweede Wereldoorlog, in de jaren '50 en '60. Nadien in de jaren '70 en '80, toen de acute tekorten opgelost waren, was er een ommezwaai naar vraagsubsidies onder de vorm van financiële steun aan de consument van woningen in vele landen (bv. Housing Benefit in de UK) (Yates, 2012: 399; Haffner en Boelhouwer, 2006; Priemus, Kemp & Varady, 2005). Vooral vanaf de jaren '90 ging er veel aandacht naar problemen met betaalbaarheid van en toegang tot wonen (Yates, 2012: 404). Het beleid rond betaalbaarheid was toen vaak gericht op huurders (via vraagsubsidies) en het beleid rond toegang op kopers (ook via vraagsubsidies). Vanaf de eeuwwisseling werd aan overheidsinterventie rond wonen een rol toegeschreven die verder reikt dan de woondoelen per se (effecten op bv. gezondheid, klimaat, sociale cohesie, ...).

De tekortkomingen van het gebruik van een enkel systeem werden in vele landen onderkend en men is er zich enerzijds van bewust geworden dat beide benaderingen (aanbod steunen of vraag steunen) verschillende voor- en nadelen hadden, en dat deze sterk afhankelijk waren van de context waarin de instrumenten werden gebruikt. Anderzijds had ook de ‘*broadening*’ van de doelen van het woonbeleid een effect op de keuze van instrumenten. Beide zaken hebben ertoe geleid dat vraag- en aanbodsubsidies nu vaak samen gebruikt worden (Lawson & Milligan, 2007; Yates, 2012).

Het doel van dit onderzoek is op basis van bestaande en nieuwe gegevens over het huidige stelsel van huursubsidies/huurpremies voorstellen te formuleren voor een algemeen huursubsidiestelsel in Vlaanderen en de te verwachten effecten hiervan in te schatten. De omschrijving van de onderzoeksopdracht voorziet dat de voorstellen uitvoerbaar dienen te zijn, aanvankelijk binnen het huidige budget van de Vlaamse overheid voor de huursubsidie/huurpremie maar een graduele uitbreiding van het stelsel tijdens de volgende jaren toe te laten. Kortom, in deze studie gaat het niet om een evaluatie van verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden om de betaalbaarheid in de huursector te verbeteren, maar vertrekken we vanuit het beleidsvoornemen om het Vlaams huursubsidiestelsel aan te passen en op termijn een grotere rol toe te kennen in het woonbeleid (Homans, 2015: 20).

Om te komen tot voorstellen, de zogenaamde scenario's, wordt in hoofdstuk 1 van deze studie het huidige Vlaamse stelsel nader beschreven en komt het bereik van de regelingen en de verdeling aan

bod. Hiervoor wordt beroep gedaan op administratieve data van het Agentschap Wonen-Vlaanderen. Dit hoofdstuk omvat:

- het samenbrengen van de voornaamste vaststellingen uit vorige verdelingsstudies van het Steunpunt Wonen;
- aanvulling met nieuwe gegevens over de huursubsidie/huurpremie voor 2015 op basis van administratieve data van het Agentschap Wonen Vlaanderen.

Het doel van dit deel is vooral om te leren welke effecten recente wijzigingen hebben gehad en dit als leerpunten te kunnen meenemen bij de uitwerking van een nieuw stelsel. Een heldere evaluatie van het huidige stelsel (o.a. wat betreft *take-up*) lijkt ons aangewezen, maar maakt dus geen deel uit van de onderzoeksopdracht waarvan de resultaten beschreven zijn in dit rapport. De centrale focus in voorliggend onderzoek ligt op een conceptuele uitwerking van een nieuw stelsel van huursubsidie/huurpremie.

In hoofdstuk 2 worden daarvoor eerst de theoretische overwegingen voor het ontwerp van een huursubsidiesysteem uitgewerkt. Deze beoordelingscriteria omvatten enerzijds beleidsdoelen (paragraaf 2.1) en anderzijds een aantal te respecteren principes (paragraaf 2.2). Hierboven werd reeds melding gemaakt van het verbreden van de doelen bij het inschakelen van woonbeleidsinstrumenten. De doelen, die ook de keuze van instrumenten en hun modaliteiten beïnvloeden, zijn namelijk uitgebreid tot gezondheidsdoelen, klimaatdoelstellingen, armoedevermindering of sociale cohesie. Het opstellen van de principes wordt theoretisch onderbouwd. De conceptuele uitwerking van huursubsidies gebeurt hiervoor volgens de meest gebruikelijke benadering, de economie van de verzorgingsstaat (paragraaf 2.2).

Vanuit de theorie over de verzorgingsstaat zijn in beginsel twee mogelijke doelen het startpunt voor een ontwerp van een huursubsidieregeling; te weten, de betaalbaarheidsdoelstelling en de doelstelling van armoedebestrijding. Bij het nastreven van beide doelstellingen wordt ook geraakt aan andere doelstellingen van de verzorgingsstaat. Zo gaat overheidsingrijpen, in dit geval de inkomensondersteuning met een huursubsidie, gepaard met efficiëntieverliezen. Men denke aan het verstoren van het keuzegedrag van een huishouden ten aanzien van de hoeveelheid van gewenste woondiensten of het gewenste aantal uren aan arbeidsparticipatie. In het laatste geval gaat het om de keuze voor de ruil van inkomen op de arbeidsmarkt met inkomen uit een inkomensafhankelijke overdracht, zoals de huursubsidie. Dit soort uitkomsten, zoals de keuze voor grotere woningen of minder werken als gevolg van een inkomensafhankelijke overdracht beschouwt de maatschappij als ongewenst. Per saldo dient overheidsingrijpen zorgvuldig te worden overwogen met een evaluatie van de te bereiken baten op basis van de doelstellingen en de daarmee gepaard gaande kosten. Deze studie beoogt deze evaluatie uit te voeren binnen de kaders zoals hiervoor aangegeven.

In hoofdstuk 3 bespreken we de modaliteiten van huursubsidies zoals de voorwaarden om in aanmerking te komen, de berekening van de subsidie en de uitvoeringsaspecten. Elke modaliteit wordt besproken in het kader van hoe hij best beantwoordt aan de beoordelingscriteria. Op basis van de empirische literatuurstudie zullen we ook voor- en nadelen van bepaalde modaliteiten van een huursubsidiesysteem nader in beeld brengen. Doel is om een overzicht te leveren van hoe de beoordelingscriteria de ontwerpkeuzes van een huursubsidie sturen. Het gaat derhalve vooral over de modaliteiten van een huursubsidie. De literatuurstudie beoogt zo niet zozeer een beschrijving van stelsels van huursubsidies in andere landen, maar een beoordeling van de effecten in samenhang met de modaliteiten van de huursubsidies.

In hoofdstuk 4 volgt een synthese van de inzichten uit de vorige hoofdstukken en formuleren we enkele beleidsvoorstellen voor een aangepast huursubsidiestelsel waarop we dan een sterkte-zwakke analyse uitvoeren. Zoals opgelegd in de omschrijving van de onderzoeksopdracht moet elk van deze voorstellen haalbaar zijn binnen de vooropgestelde budgettaire context. Die budgettaire context is dat wordt gestart van het huidige budget voor de huursubsidie/huurpremie en dat een jaarlijkse groei van

dit budget overeenkomstig de beleidsintenties mogelijk is. Als onderdeel van de sterkte-zwakteanalyse schatten we de effecten van de verschillende modaliteiten met een simulatiemodel, vertrekkend van de voordien gedefinieerde beoordelingscriteria (o.a. betaalbaarheid, kwaliteit, keuzevrijheid, ...). Hoofdstuk 5 presenteert de samenvatting van deze studie.

1. HET HUIDIGE STELSEL HUURSUBSIDIE/HUURPREMIE

Dit hoofdstuk geeft een nadere beschrijving van de doelstellingen (1.1) en de regelingen (1.2) van de huursubsidie en de huurpremie en wordt vervolgd met cijfermateriaal. Het gaat over de verdeling van de begunstigden in 2013 (1.3) en in 2015 met speciale aandacht voor veranderingen in de begunstigden die voor 1 mei 2014 een huursubsidie toegewezen kregen en degenen die de huursubsidie na die datum voor de eerste maal ontvingen. Paragraaf 1.4 besluit dit eerste hoofdstuk.

1.1 Beleidsdoelstellingen

De huursubsidie en de huurpremie zijn twee instrumenten die worden gebruikt om de strategische doelstelling ‘het verhogen van het aanbod van kwalitatief goede private en sociale huurwoningen tegen een betaalbare prijs en parallel daarmee de woonzekerheid van de huurders te bevorderen’ te realiseren (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2014). De huurpremie is bedoeld om de betaalbaarheid van wonen te verbeteren voor de huishoudens die op de wachtlijst staan voor een sociale huurwoning, dus voor een sociale huurwoning in aanmerking komen maar genoodzaakt zijn op de private huurmarkt te huren omwille van een tekort aan woningen in de sociale huursector. Daarbovenop is de huursubsidie gericht op een combinatie van het betaalbaar verbeteren van kwaliteit bedoeld om huishoudens die in een ondermaats kwalitatieve woonsituatie vertoeven aan te zetten de stap te maken naar een betere (en betaalbare) woonsituatie en om SVK-woningen betaalbaar te maken. Dit gebeurt door deze huishoudens te steunen in de verhuiskosten en de huurlasten die bij deze betere situatie horen. Het huursubsidiestelsel bestaat reeds sinds 1992 maar werd ondertussen een aantal keer gewijzigd, namelijk in 2007 en 2014. Het huurpremiestelsel ontstond in 2012.

1.2 Huursubsidie en huurpremie

1.2.1 De huursubsidie

De huursubsidie (anno 2016) is een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders.¹ Ze is bestemd voor² huishoudens die verhuizen van een huurwoning gelegen in het Vlaams Gewest die ongeschikt of onbewoonbaar is verklaard, of die te klein is voor de samenstelling van het huishouden, of van een situatie van dakloze, naar een private huurwoning die wel aan deze voorwaarden voldoet. Ze wordt ook toegekend aan oudere (65+) of gehandicapte personen die verhuizen van een woning die niet aangepast is aan hun fysieke behoeften naar een aangepaste woning. Ook de huurders die huren bij een sociaal verhuurkantoor (SVK) komen in aanmerking. De verhuisvoorwaarde is bindend, dus men komt enkel in aanmerking indien men recent verhuisde of zal verhuizen. De subsidie bestaat uit een éénmalige uitbetaling voor het zich installeren in de nieuwe woning, de installatiepremie, en een maandelijkse uitbetaling, de huursubsidie. De installatiepremie wordt uitbetaald samen met de eerste periodieke uitbetaling van de huursubsidie. Verder zullen we vooral dit tweede deel, de maandelijkse huursubsidie, bespreken.

Het stelsel is gericht op huishoudens met een laag inkomen en er gelden dus inkomensgrenzen.³ Om in aanmerking te komen voor de huursubsidie mag het belastbaar inkomen niet hoger zijn dan

¹ Besluit Vlaamse Regering 2 februari 2007: instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1015618¶m=inhoud> (dd. 10/11/2016).

² Zie alle details onder Vlaamse Codex Besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders 02/02/2007.

³ Zie voorwaarden en meer details op: <http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/huren-en-verhuren/de-vlaamse-huursubsidie> (dd. 10/11/2016).

17 230 euro, ongeacht of het een alleenstaande of een koppel betreft, te verhogen met 1 540 euro per persoon ten laste (grenzen voor het jaar 2016, inkomensgrenzen worden in januari geïndexeerd).

Er is ook een link met een bepaald aspect van het vermogen, namelijk eigendom van een woning. Indien men een woning in volledige eigendom of vruchtgebruik bezat in de voorbije drie jaar, komt men niet in aanmerking voor de huursubsidie.

Het stelsel is begrensd in de tijd, zelfs indien men nadien nog zou voldoen aan de voorwaarden voor intrede. De huursubsidie kan bekomen worden voor maximaal 9 jaar en zolang men op de wachtlijst staat voor een sociale woning. Omwille van deze laatste (recente) vereiste zal men voor ontvangers die na 1 mei 2014 ingestapt zijn in de praktijk dus slechts 4 jaar van een huursubsidie genieten omdat men daarna automatisch de huurpremie zal verkrijgen (zie verder). Vroeger was de maximum periode voor het ontvangen van een huursubsidie langer: in het stelsel zoals het bestond tussen 1992 en 2007 was dit namelijk 15 jaar. De beperktheid in de tijd geldt niet voor ouderen (65+) en personen met een handicap. Zij moeten ook niet ingeschreven zijn op een wachtlijst bij een SHM.

Het stelsel legt maximum huurprijzen op. Om in aanmerking te komen voor de huursubsidie mag de huurprijs van de nieuwe woning maximaal 580 euro zijn, te verhogen met 12,5% (72,5 euro) per persoon ten laste. Voor een aantal gemeenten⁴ ligt de maximum huurprijs 10% hoger, namelijk op 638 euro. Er is dus enige differentiatie in de maximum huurprijzen om regionale prijsverschillen op te vangen.

Een bijzondere voorwaarde die men ook moet voldoen om in aanmerking te komen voor een huursubsidie sinds 1 mei 2014 is, zoals eerder vermeld, de inschrijving op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij (SHM) in de gemeente waar de nieuwe woning gelegen is binnen de zes maand na aanvraag van de huursubsidie.

Het bedrag van de huursubsidie wordt als volgt bepaald: het bedraagt een derde van de huurprijs van de woning maar heeft een maximum van 123,64 euro te verhogen met 20,61 euro per persoon ten laste. In bepaalde gemeenten ligt het maximum huursubsidiebedrag, net zoals de maximum huurprijs, hoger; namelijk op 136,01 euro, te verhogen met 22,67 euro per persoon ten laste.

Voor huursubsidies aangevraagd voor 1 mei 2014, toen de huursubsidie en de huurpremie op mekaar afgestemd werden, geldt nog steeds de oude, zeer verschillende berekeningswijze. Daar wordt verrekend van een basisbedrag dat kan verhoogd worden met 50% of 100% al naargelang het inkomen. Omdat het merendeel van de begunstigden een zeer laag inkomen heeft, ontvangt een aanzienlijk deel begunstigden het basisbedrag verhoogd met 100%. In het oude stelsel werd het ontvangen bedrag om de twee jaar naar beneden aangepast.

In 2013 was het basisbedrag 115 euro per maand, voor huishoudens met jaarlijkse inkomens tot een maximum van 14 550 (geïndexeerd 16 720); dit bedrag werd om de 24 maanden verlaagd: naar 92 euro voor de tweede periode en 69 euro voor de derde periode van 24 maanden. Voor huishoudens met jaarinkomens tot een lager maximum (oorspronkelijk 12 400 euro-zie Vlaamse Codex, hoofdstuk V, art. 8 historische versie)⁵ bedroeg het bedrag 50% meer en voor huishoudens met een nog lager jaarinkomen (oorspronkelijk 9 000 euro) bedroeg de huursubsidie 100% euro per maand meer dan het basisbedrag (Vlaamse Codex, Hoofdstuk V, art. 8).

⁴ Om te weten welke gemeenten dit zijn, zie: <https://www.wonenvlaanderen.be/lexicon/een-van-de-gemeenten-uit-deze-lijst> (dd. 10/11/2016).

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1015618¶m=inhoud>; bedragen geïndexeerd volgens gezondheidsindex: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1015618¶m=inhoud> (Hoofdstuk I, art 1-huidige versie) (gekoppeld aan gezondheidsindexcijfer 104,32 van oktober 2006. Ze worden jaarlijks op 1 januari aangepast aan het gezondheidsindexcijfer van de maand oktober, die voorafgaat aan de aanpassing, en afgerond op het hogere tiental).

1.2.2 De huurpremie

Naast de huursubsidie bestaat de huurpremie die ook bestemd is voor huishoudens met een heel laag inkomen. Verder is ze voorbehouden aan huishoudens die al vier jaar of meer ononderbroken op de wachtlijst staan voor een sociale woning en op het huidige moment een woning huren op de private huurmarkt met een geldig huurcontract. De voorwaarde dat deze kwaliteitsconform moet zijn is hier niet als uitsluitend gesteld. De woning hoeft niet meteen conform te zijn en de huurpremie wordt tot een jaar uitbetaald voor een niet-conforme woning. Het is wel de bedoeling dat de woning in die tijd conform wordt gemaakt of dat de begunstigde verhuist naar een wel conforme woning.

Indien men reeds een huursubsidie ontvangt, kan men toch een huurpremie aanvragen. Indien men voldoet aan de voorwaarden en een huurpremie krijgt, stopt de huursubsidie.

De inkomensgrenzen om in aanmerking te komen voor de huurpremie zijn dezelfde als bij de huursubsidie⁶. Over het vermogen wordt bij de huurpremie niets expliciet vermeld. Doch omdat men op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij moet staan, is de eigendomsvoorwaarde (geen woning of grond in volle eigendom of volledig vruchtgebruik) impliciet aanwezig.

Het aantal jaar dat men een huurpremie kan krijgen, ligt niet op voorhand vast. De huurpremie stopt indien men verhuist naar een sociale woning of om een andere reden wordt geschrapt van de wachtlijst voor een sociale woning. Ze stopt ook wanneer men een sociale woning weigert tenzij dit om terechte redenen was. Ook wanneer men niet meer aan de voorwaarden voldoet, stopt de huurpremie: indien men een eigen woning verwerft of indien men verhuist naar een nieuwe gemeente en zich daar niet binnen de drie maanden inschrijft op de wachtlijst bij een nieuwe SHM. Ze wordt bovendien opgeschort indien de inkomensgrenzen overschreden worden, de huurprijs van de woning hoger wordt dan het maximum voor een bepaalde gezinsgrootte en bij verhuis. Wanneer aan de voorwaarden weer voldaan wordt, kan ze weer verkregen worden.

Ook bij de huurpremie wordt een maximum huurprijs ingesteld en deze is dezelfde als die van de huursubsidie, namelijk 580 euro (wordt verhoogd tot 590 euro in 2017). De verhoging per persoon ten laste gaat in dit geval wel tot een maximum van vier personen.

Behalve de inkomensvoorwaarde moet men dus ononderbroken minimum vier jaar op de wachtlijst staan voor een sociale woning om in aanmerking te komen voor de huurpremie. De wachttijd is wel meeneembaar indien men verhuist en zich meteen aansluitend op de wachtlijst van een nieuwe SHM inschrijft. Men komt niet (meer) in aanmerking indien men een aanbod van een sociale woning onrecht weigert of als een woning van een familielid wordt gehuurd die op hetzelfde adres woont.

De huurpremie hangt, net zoals de huursubsidie, af van de huurprijs van de woning en de grootte van het huishouden. De berekening is dezelfde als bij de huursubsidie.⁷ Telkens in januari worden de bedragen geïndexeerd.

1.2.3 Beleid sinds 2014

De aanpassingen aan de stelsels huursubsidie en huurpremie in 2014 (effectief vanaf 1 mei) hebben o.a. tot volgende aanpassingen geleid. De berekening van de subsidiebedragen werd gelijkgesteld en de degressiviteit van de huursubsidie afgeschaft. De huursubsidie, die voorheen enkel afhankelijk was van inkomen en na elke periode van twee jaar afnam (Heylen & Winters, 2012), werd vanaf mei 2014 enkel op basis van de huurprijs berekend. Ook al is de link met inkomen verdwenen in de berekening

⁶ Zie details over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de huurpremie: <http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/huren-en-verhuren/vlaamse-huurpremie-voor-kandidaat-huurders-van-een-sociale-woning> (dd. 10/11/2016).

⁷ Zie berekening: <https://www.wonenvlaanderen.be/premies/hoeveel-bedraagt-de-vlaamse-huurpremie-als-u-op-een-wachtlijst-staat-voor-een-sociale> (dd. 10/11/2016).

van het te ontvangen bedrag, er bestaan wel nog steeds inkomensgrenzen voor het in aanmerking komen om een huursubsidie te ontvangen.

Zoals men hierboven in de beschrijving van beide stelsels kon lezen zijn niet alleen de berekening van het subsidiebedrag maar ook de inkomensvoorwaarden en de maximum huurprijzen dezelfde. Dit omvat ook dat de huurpremie in de Vlaamse Rand, het grootstedelijk gebied Antwerpen en Gent en de centrumsteden werd verhoogd met 10% alsook het bedrag per persoon ten laste (verhoogd tot 12,5%) (Jaarverslag 2014, p. 14).

De voorwaarde voor het op de wachtlijst staan voor een sociale woning verlaagde van vijf jaar naar vier jaar voor het ontvangen van een huurpremie. Verder werd de verplichting gesteld aan de aanvragers van een huursubsidie om zich binnen een termijn van zes maanden na aanvraag in te schrijven op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij verbonden met het automatiseren van de overgang van de huursubsidie naar de huurpremie. Nadat men vier jaar op de wachtlijst staat en voldoet aan de inkomensgrenzen wordt de kandidaat-sociale huurder namelijk aangeschreven met een gepersonaliseerd aanvraagformulier⁸ door Agentschap Wonen-Vlaanderen.

In de beleidsnota Wonen 2014-2019 worden de huursubsidie en de huurpremie mee opgenomen onder de strategische doelstelling de private huurmarkt te versterken. Er wordt ook vermeld dat een betere afstemming op elkaar nodig kan zijn om de doelmatigheid en de duidelijkheid voor de rechthebbers te verbeteren. Doel is te komen naar een tijdelijke ondersteuning voor degenen die het echt nodig hebben (Homans, 2014: 26). De rol van de huurpremie/huursubsidie wordt ook opgenomen bij de armoedeverminderingdoelstelling (Homans, 2015: 31).

1.2.4 Bereik

Het aantal ontvangers van een huursubsidie of huurpremie lag eind 2015 op bijna 20 000 (12 539 en 7 042 respectievelijk; cijfers uit Agentschap Wonen-Vlaanderen, Jaarverslag 2015). Dit zou 3,75% van de huurders op de private huurmarkt betekenen.⁹ In totaal zou slechts 2,5% van de private huurwoningen een huishouden met een huursubsidie betreffen (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2015). In het Grote Woononderzoek 2013 meldde slechts 2% van de huurders een huursubsidie te ontvangen in 2013 en dit percentage was niet significant gestegen sinds 2005 (Heylen, 2015a). De inkomensgrenzen zijn ook relatief zeer streng (laag) (Haffner & Heylen, 2014).

Hoewel er over de jaren een toenemend aantal ontvangers is, gaat dit samen met een nog sterkere toename van nieuwe aanvragers en een afgenomen percentage goedkeuringen (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2015: p.8-9). De daling van het percentage goedkeuringen wordt verklaard door een aantal veranderingen aan de huursubsidie in 2014 (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2015: p. 8).

Het aantal weigeringen is dus zeer hoog. Van de 7 861 aanvragen voor een huursubsidie werden er in 2015 slechts 3 495 goedgekeurd (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2015). Het weigeren van een aanvraag had vooral te maken met het niet ingeschreven zijn op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij (1 080 gevallen) en de ongeldigheid van het huurcontract (1 001 gevallen) (zie voor meer weigeringsgronden Agentschap Wonen-Vlaanderen, Jaarverslag 2015, p. 10). De eerste was in 2014 een nauwelijks gebruikte weigeringsgrond (74 gevallen) maar door deze nieuwe verplichting sinds midden 2014 is hij de belangrijkste geworden.

In de evaluatienota van Agentschap Wonen-Vlaanderen (2016) worden als meest voorkomende redenen van weigering of stopzetting ook de kwaliteit van zowel de verlaten als nieuwe woning als een hindernis beschreven (onvoldoende gebreken in de verlaten woning, geen toegang tot de verlaten woning, kwaliteitsgebreken in de nieuwe woning).

⁸ Zie verder 'procedure' op: <http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-en-energie/huren-en-verhuren/vlaamse-huurpremie-voor-kandidaat-huurders-van-een-sociale-woning> (dd. 10/11/2016).

⁹ Zie presentatie Johan Walgraef op de begeleidingsgroep van 19/11/2016.

Maar ook het niet-gebruik speelt vermoedelijk een rol. Van de huishoudens die wel voor een huursubsidie of huurpremie in aanmerking komen, zijn er ook die geen aanvraag indienen of niet reageren op de automatisch verstuurde uitnodiging tot aanvraag (huurpremie). Dit kan te maken hebben met het feit dat er te weinig informatie is over het bestaan van de huursubsidie (over de huurpremie worden de potentieel rechthebbenden automatisch ingelicht), of dat het contract moet ondertekend zijn voor de huursubsidie aangevraagd wordt wat kan leiden tot onzekerheid bij de huurder en het voorzichtigheidshalve kiezen voor een goedkopere woning van lagere kwaliteit die men ook zonder huursubsidie kan betalen (zie bv. schriftelijke vraag nr. 204, Vlaams Parlement, over knelpunten in de huursubsidie).¹⁰ Het feit dat een woninginspectie moet plaatsvinden van de nieuwe woning kan misschien zowel de huurder als verhuurder afschrikken (reacties begeleidingsgroep 9/11/2016). Het automatisch toekennen van rechten wordt aanbevolen om de *non-take-up* te verlagen.¹¹ Want ook voor de huurpremie, waar de rechthebbende wel automatisch worden gecontacteerd wanneer ze ervoor in aanmerking komen maar nog moeten reageren op de uitnodiging (het gaat dus nog niet over volledige automatische toekenning zonder dat de potentieel rechthebbende hier iets voor moet doen), is er een discrepantie tussen het aantal personen die in aanmerking komen (en aangeschreven worden) en het aantal uitbetaalde premies (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2015; Homans, 2015: 20; Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2016). Het blijkt dat slechts 53% van de potentieel rechthebbenden het aanvraagformulier terugstuurt (Agentschap Wonen-Vlaanderen, startnota harmonisering huursubsidie - huurpremie, 2016). Slechts 41% van de potentieel rechthebbenden wordt effectief rechthebbende. Dus ook in dit semiautomatische systeem bestaat de *non-take-up*. Tijdens de begeleidingsgroep werd het gebruik van jargon in de briefwisseling inzake de huurpremie aangegeven als mogelijke drempel voor reactie vanwege de potentieel rechthebbende. Er werd gewezen op de positieve rol die begeleiding, zoals onder andere aangeboden door SVK's, hierin kan spelen.

1.2.5 Verdere harmonisering bestaand systeem

Naar aanleiding van het herzien van het huidige stelsel werd door Agentschap Wonen-Vlaanderen (2016) een nota opgesteld rond een verdere harmonisering van de bestaande stelsels. Hier worden de geobserveerde pijnpunten en positieve elementen van elk deel aangehaald en wordt voorgesteld hoe deze geïntegreerd zouden kunnen worden in een nieuw systeem. We bespreken deze kort.

Er wordt vooreerst gesteld dat er nood is aan een verduidelijking van begrippen die gehanteerd worden. Dit zowel om de begrijpbaarheid bij de potentieel begunstigden te verhogen als de administratieve behandeling en ICT-ondersteuning meer efficiënt te maken.

Speciale aandacht wordt geschonken aan het begrip conformiteit en wat dit moet of mag inhouden. Vooreerst gaat het over overbewoning en of dit al dan niet als voorwaarde kan gesteld worden. De conclusie is hier dat dit niet als uitsluitingsvoorwaarde zal gesteld worden. Het gaat ook over de bestaande verschillen hierin tussen de huursubsidie, waar de conformiteit van de nieuwe en de niet-conformiteit van de oude woning als uitsluitende voorwaarde geldt, en de huurpremie, waar de woning aanvankelijk niet per se conform moet zijn maar een periode wordt toegelaten om de woning conform te maken of te verhuizen. Het besluit in de nota is het systeem van de huurpremie te volgen.

Er wordt ook gewezen op het feit dat onder de huursubsidie de huur van kamers is uitgesloten terwijl dat niet het geval is voor de begunstigden van de huurpremie. Om aan het doelgroepenbeleid tegemoet te komen (o.a. asielzoekers en vluchtelingen) kan het een optie zijn om kamers mee op te nemen.

¹⁰ <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1155505> (schriftelijke vraag nr. 204 van Ward Kennes aan Liesbeth Homans; Vlaams Parlement, 23 december 2015).

¹¹ Thema *non-take-up* bij Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>; http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/rap5_Uitoefening_rechten_Transversale_aanbevelingen_NL.pdf;

Ook het begrip 'inkomen' wordt aan een evaluatie onderworpen. De volgende vragen waren aan de orde: wat wordt begrepen onder het inkomen, welk inkomen, wat moet de periodiciteit van controle zijn? Er wordt gestreefd naar een inkomensbegrip dat coherent, eenduidig en eenvoudig is en administratief minst belastend.

De nota bevat nog meer informatie over verschillen tussen de bestaande systemen maar voor meer detail verwijzen we naar de nota (Agentschap Wonen-Vlaanderen, startnota harmonisering huursubsidie – huurpremie, 2016). Alleszins blijkt uit de nota dat er meer administratieve eenvoud en duidelijkheid nodig is, zowel voor de doelgroep, de intermediaire actoren als de administratie. Er wordt ook gestreefd naar een hogere take-up, een breder bereik, en de vereenvoudiging en verduidelijking van het systeem wordt hierin als cruciaal gezien alsook een aantal aanpassingen waaronder het omgaan met de vereisten aan de kwaliteit.

1.3 Verdeling ontvangers huursubsidie en huurpremie

In dit deel zullen we naar de verdeling van de ontvangers van een huursubsidie of huurpremie kijken. Er worden twee tijdstippen vergeleken. Uit reeds bestaande bron (Heylen, 2016a) vinden we informatie over de verdeling van de huursubsidie en huurpremie in 2013. Voor de huursubsidie bestaat de analyse ook voor 2008 (Heylen & Winters, 2012) maar deze zullen we hier niet gebruiken. Daarnaast worden nieuwe gegevens voor 2015 geanalyseerd.

1.3.1 Verdeling december 2013

Voor 2013 werd door Heylen (2016a) een analyse gemaakt van de verdeling van de woonsubsidies waaronder de huursubsidie en de huurpremie. De verdeling van de subsidies werd berekend op basis van administratieve bestanden (van Agentschap Wonen-Vlaanderen) die de situatie op 31 december 2013 weergeven. We beschrijven hier beknopt de elementen die voor de analyse gebruikt werden en de resultaten maar voor alle details verwijzen we naar Heylen (2016a: 24-28). Voor de huurpremie zijn beperkter gegevens beschikbaar, o.a. inkomen en huishoudtype zijn niet beschikbaar.

1.3.1.1 Hoogte van de subsidie

Vooreerst wordt in alle studies de hoogte van de subsidie weergegeven. We stellen deze daarom ook hier voor. In 2013 werd de gemiddelde subsidie en huurprijs berekend op de ontvangers van december 2013. Dat waren er ongeveer 9 500 voor de huursubsidie. De gemiddelde huursubsidie was toen 184 euro en de gemiddelde markthuurprijs van de woningen van de gesubsidieerde huishoudens 435 euro. Huurpremie-ontvangers waren er die maand ongeveer 3 500 met een gemiddeld premiebedrag van 150 euro wat dus lager ligt dan de gemiddelde huursubsidie. De markthuurprijs van de woningen van de huishoudens die een premie ontvingen was 478 euro wat dus gemiddeld meer dan 40 euro hoger ligt dan de gemiddelde huurprijs bij de huursubsidie-ontvanger. De werkelijk betaalde huur (verschil tussen markthuur en ontvangen subsidie) lag dan ook een deel hoger bij de huurpremie-ontvangers (329 euro) dan bij de huursubsidie-ontvangers (251 euro). We merken dus een deel verschillen tussen beide stelsels betreffende de hoogte van de ontvangen bedragen en de woningen waarin de begunstigden wonen (toch wat betreft de markthuurprijs ervan), maar dit was dan ook nog voor de afstemming van de stelsels op mekaar.

De hoogte van de subsidie daalt met inkomen, gaande van 185 euro in het eerste inkomensdecil tot 115 euro in het vierde voor de huursubsidie (vanaf het vijfde inkomensdecil zijn er geen begunstigden). Dit hangt sterk samen met de verhoging van het subsidiebedrag met 50 of 100% volgens inkomensgrenzen. Voor de huurpremie kunnen geen analyses volgens inkomen gebeuren omdat deze variabele niet in de dataset wordt weerhouden.

De hoogte van de huursubsidie is het hoogst voor de jongste leeftijdsgroep (18-34-jarigen), waar de subsidie 194 euro bedraagt, ook weer te verbinden met het lage inkomen in deze groep. De huurpremie is dan weer het hoogst in de iets oudere leeftijdsgroep (35-44-jarigen) waar ze 171 euro bedraagt. De huurpremieberekening wordt niet gekoppeld aan inkomen maar enkel aan de huurprijs en personen ten laste. En deze zijn vermoedelijk het hoogst in de betreffende leeftijdsgroep.

Naar huishoudtype vindt de auteur (Heylen, 2016a) dat de huursubsidie het hoogst uitvalt voor een-oudergezinnen (191 euro).

Voor december 2013 werd ook de berekening gemaakt van het bedrag volgens of men al dan niet een woning huurde via een SVK. De huursubsidie was gemiddeld 183 euro indien men huurde via een SVK en 186 euro indien niet. De huurprijs van de woningen die werden gehuurd via een SVK lag gemiddeld iets lager, namelijk op 423 euro, ten opzichte van de woningen die niet via SVK's werden verhuurd (446 euro). Met 183 euro ligt de gemiddelde subsidie van de SVK-huurders, die een huursubsidie ontvangen (dit zijn er 64%, Winters, Heylen, Pannecoucke & De Decker, 2016), wel lager dan de gemiddelde impliciete huursubsidie die de SHM-huurders ontvangen. Deze is namelijk gemiddeld 77 euro hoger (Winters et al., 2016). Vooral bij de laagste inkomens blijkt er een nog groter verschil. Het verschil tussen SVK- en SHM-huurders blijkt ook uit de markthuurprijs (of geschatte huurwaarde bij SHM's) van hun woning die 563 euro zou bedragen bij een gemiddelde SHM-woning. Indien verschillen in huurprijs verschillen in de woning weergeven, zijn de SHM-woningen ofwel van betere kwaliteit (of groter of beter gelegen) ofwel zijn de SVK-woningen onder hun marktwaarde verhuurd (dit laatste is meestal het geval als gevolg van de onderhandelingen met de eigenaar) (Winters et al., 2016). Voor de armste SVK-huurders blijkt dat ze in minder dure woningen wonen maar er wel een hogere prijs voor betalen dan als waren ze een SHM-huurder (Winters et al., 2016).

1.3.1.2 Verdeling volgens inkomen

Als inkomen werd het belastbaar inkomen gebruikt zoals het beschikbaar was in de administratieve data. Voor de analyses van 2013 was dit het jaar 2010 of 2011. Deze werden geïndexeerd naar 2013 via de consumptieprijsindex. De verdeling naar inkomensgroepen gebeurt meestal op basis van vijf gelijke groepen, elk met 20% van de inkomens (de inkomensquintielen) of tien gelijke groepen met elk 10% van de inkomens (inkomensdecielen), op basis van de totale populatie Vlaamse populatie. De berekeningen gebeuren aan de hand van het equivalent inkomen,¹² waarbij het belastbaar inkomen gecorrigeerd wordt voor huishoudcompositie. De grenzen voor 2013 werden berekend op basis van het Grote Woononderzoek 2013 en deze voor 2008 op basis van de Woonsurvey 2005 (en geïndexeerd naar 2008).

Indien de OESO equivalentieschaal toegepast wordt op de maximum grenzen per type gezinssamenstelling voor het in aanmerking komen van de subsidie, blijkt dat de huursubsidie/huurpremie het meest selectieve instrument is van de woonsubsidies. Enkel huishoudens die behoren tot de eerste vier decielen komen ervoor in aanmerking. Voor koppels met twee kinderen is dit zelfs enkel de huishoudens die behoren tot het laagste deciel wat betreft equivalente inkomens.

Ook uit de verdelingsanalyse blijkt deze selectiviteit. In 2013 behoorde 63% van de gerechtigden van een huursubsidie tot het laagste inkomensdeciël. Dit was nog meer dan in 2008 het geval was. Het vierde, en hoogste deciel dat gerechtigden van de huursubsidie bevat, bevat nauwelijks 2% van de huursubsidie-ontvangers. Het instrument is dus zeer sterk gericht op de huishoudens met de laagste inkomens.

¹² Op basis van de OESO equivalentieschaal.

1.3.1.3 Verdeling volgens andere achtergrondkenmerken

Naar leeftijdsgroep wordt er gevonden dat de huursubsidie niet alleen het hoogst is in de jongste leeftijdsgroep maar ook dat deze leeftijdsgroep het grootste aandeel huursubsidie-ontvangers bevat, namelijk 37%. Dit is aanzienlijk meer dan hun aandeel in de totale bevolking (16%) maar ook dan hun aandeel in de populatie van private huurders (26%). Hun aandeel in de gerechtigden van de huursubsidie was in 2013 ook sterk gestegen ten opzichte van 2008 waar het slechts 24% was.

Ook bij de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar ligt het aandeel in de huursubsidie-ontvangers (25%) hoger dan zowel hun aandeel in de populatie (16%) als hun aandeel in de private huurders (20%). Voor de andere leeftijdsgroepen ligt het aandeel in de huursubsidie op 28% en 11% respectievelijk voor de 45-tot 64-jarigen en voor 65-jarigen en ouder, lager dan hun aandelen in de populatie en de private huurders. Het aandeel 65 jaar en ouder is sterk gedaald. Waar dit in 2013 11% was, was dit in 2008 nog 28%.

Bij de huurpremie tonen de cijfers uit Heylen (2016) dat er slechts een zeer laag aandeel van de ontvangers tot de jongste groep behoort (9%), terwijl het grootste aandeel van de gerechtigden bij de 45 tot 64-jarigen valt (47%). De verdeling ziet er dus helemaal anders uit met 70% van de gerechtigden 45 jaar of ouder terwijl voor de huursubsidie een 62% jonger dan 45 jaar. Daarmee toont de huurpremie een verdeling naar leeftijd die dichter aanleunt bij deze van de sociale huurders, hoewel het aandeel ontvangers dat 65 jaar of ouder is hier nog hoger ligt. Dit verband wordt gelinkt aan de vereiste om ingeschreven te zijn op een wachtlijst voor sociale huisvesting.

Naar gezinstype bestond bijna de helft van de ontvangers van de huursubsidie in december 2013 uit alleenstaanden (48%) en iets meer dan één op vier uit eenoudergezinnen (27%). In 2013 kwam dus een groot aandeel ontvangers van een huursubsidie uit de jongste leeftijdsgroep en alleenstaanden.

Bijna de helft van de begunstigden van een huursubsidie (47,2 %) huurde een SVK-woning in december 2013. Anderzijds ontving ongeveer twee derde van de SVK-huurders een huursubsidie (64%) (Winters, et al, 2016).

1.3.2 **Verdeling december 2015**

Voor de analyse¹³ van de verdeling van de huursubsidie en huurpremie in december 2015 worden de administratieve databanken van Agentschap Wonen-Vlaanderen¹⁴ gebruikt. Om vergelijkbaar te zijn met 2013 worden ook de ontvangers van december gebruikt.¹⁵

Vanzelfsprekend kunnen enkel de kenmerken die beschikbaar zijn in de dataset worden gebruikt voor de analyses. Voor de huurpremie is naast leeftijd, de RSV-indeling beschikbaar. Deze geeft de gebieds-indeling volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen weer van de plaats waar de huurwoning gelegen is. Twee gebieden zijn samengevoegd tot één, namelijk 'structuurondersteunende kleine rand' en 'kleinstedelijk gebied' werden samengevoegd tot één categorie, 'kleinstedelijk gebied' (voor details zie Heylen, 2016b, p.10). De categorie 'grootsteden' bevat Antwerpen en Gent, wat maakt dat de categorie 'centrumsteden' de 11 overblijvende Vlaamse centrumsteden bevat.

Voor de huursubsidie-ontvangers zijn er meer gegevens beschikbaar. Bovenop leeftijd en stedelijkheid kunnen de subsidies volgens huishoudtype, nationaliteit en inkomen geanalyseerd worden. Met betrekking tot inkomen willen we eerst de volgende opmerking maken.

Voor de inkomensanalyse werden de belastbare inkomens volgens de aangepaste OESO equivalentieschaal omgezet in equivalente inkomens. Hierbij werden personen ten laste als een kind jonger dan

¹³ De berekeningen op de administratieve databanken werden uitgevoerd door Kristof Heylen.

¹⁴ Met dank aan Johan Walgraef en Eva Debusschere voor het bezorgen en de nodige toelichting bij de data.

¹⁵ Daarbij horen ook de huishoudens waarvoor de aanvraag goedgekeurd werd en die een subsidie zullen ontvangen voor december zelfs al wordt deze pas effectief uitbetaald in 2016.

15 jaar beschouwd. De inkomensdecielen zijn gebaseerd op de grenzen uit Heylen (2016a) (equivalent belastbaar inkomen 2013).

Voor de analyse naar inkomens werden oorspronkelijk inkomens die een cijfer toonden dat lager dan 5 was, niet mee beschouwd in de berekeningen. Een 0 of 1 werd in de administratieve databank gebruikt om erop te duiden dat ofwel het inkomen niet belastbaar was of dat de begunstigde (nog) niet voorkomt in het belastingrepertorium. Voor de huidige berekeningen (data december 2015) op gerechtigden uit het nieuwe stelsel (na 1/5/2014) werden de verdelingen naar inkomensdeciel zowel op deze manier doorgevoerd als op de volgende manier: waar het inkomen de waarde 0 of 1 krijgt, en de nationaliteit 'vluchteling' aangeeft, nemen we aan dat deze begunstigde een recente vluchteling betreft (omdat er geen indicatie van nationaliteit wordt weergegeven) en dat deze een leefloon geniet en in het laagste inkomensdeciel kan geplaatst worden.

1.3.2.1 Hoogte subsidie

Voor de hoogte van de subsidie bekijken we de huurpremie en beide stelsels van de huursubsidie naast mekaar. De berekening van de subsidie, de inkomensgrenzen en de maximum huurprijzen zijn sinds 1 mei 2014 gelijk voor de huurpremie en de huursubsidie.

We zien in tabel 1 dat het bedrag van de huurpremie (156 euro) niet zozeer verschilt van het bedrag in 2013 (150 euro). Voor de huursubsidie is er wel een groot verschil met 2013, vooral voor degenen die sinds 1 mei 2014 de huursubsidie ontvangen. In de oude berekeningen vertrok men van een basis-bedrag dat werd verhoogd met 50% of 100% afhankelijk van het inkomen, terwijl in de nieuwe berekeningen het inkomen geen rol speelt in de berekening van de huursubsidie. Deze is afhankelijk van de huurprijs, niet van het inkomen, en kent een maximum grens. In 2013 was de subsidie gemiddeld 184 euro terwijl dit in december 2015 voor de nieuwe ontvangers slechts 146 euro is. Daarmee liggen de hoogtes van de huurpremie en de huursubsidie wel dicht bij mekaar, wat verwacht kan worden na de gelijkmaking van de manier van berekenen.

Daarentegen is de gemiddelde markthuur onder alle stelsels toegenomen. Sinds de eengemaakte maximum huurprijzen in het huurpremie- en huursubsidiestelsel liggen deze ook dicht bij mekaar (506 bij de huurpremie-ontvangers ten opzichte van 442 in het oude en 484 euro in het nieuwe huursubsidiestelsel).

De werkelijke huur is daarmee voor de huurpremie-ontvangers van 329 naar 350 euro gestegen en voor de huursubsidie-ontvangers van 251 naar 338 euro voor degenen in het nieuwe systeem. De grote discrepantie in werkelijke huur die bestond in 2013 tussen de ontvangers van een huurpremie en een huursubsidie is bijna verdwenen voor de nieuw toegetreden huishoudens. De werkelijk betaalde huurprijs is wel sterk toegenomen voor de huishoudens die een huursubsidie ontvangen sinds 1 mei 2014 ten opzichte van degenen die reeds vroeger een huursubsidie ontvingen.

De markthuur van zowel de ontvangers van een huurpremie als een huursubsidie ligt onder het Vlaams gemiddelde voor een private huurwoning (562 euro, Heylen, 2015a) maar de gemiddelde markthuur van de woningen van de huurpremie-ontvangers ligt dicht bij het Vlaams gemiddelde dan die van de huursubsidie-ontvangers, ook in het nieuwe systeem van huursubsidies. Nochtans zijn de maximum huurprijzen wel gelijkgesteld.

Alle werkelijk betaalde huurprijzen (huurpremie en oud en nieuw systeem huursubsidie) liggen onder het gemiddelde in de sociale huursector (364 euro, Heylen, 2015a) maar de kwaliteit of de ligging zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Het kan zijn dat de sociale huurwoningen gemiddeld van hogere kwaliteit of groter zijn dan deze van de woningen die de ontvangers van de huurpremie of –subsidie (hoewel deze natuurlijk een kwaliteitscontrole hebben ondergaan).

Het verschil dat reeds in 2013 bestond tussen SVK-huurders die een huursubsidie ontvangen en SHM-huurdersbond (zie 1.3.1.1: SVK-huurders met huursubsidie bewonen enerzijds een goedkopere

woning, anderzijds betalen ze hier een hogere prijs voor), blijkt voor degenen die pas na april 2014 een huursubsidie ontvingen, nog groter te zijn geworden (Winters et al., 2016).

Tabel 1 Subsidie, werkelijke en markthuur (gemiddelden in euro/maand), voor ontvangers in december, Vlaanderen, 2015

	Huurpremie	Huursubsidie toegekend 2007-30/4/2014	Huursubsidie toegekend vanaf 01/05/2014
<i>Per maand</i>			
Subsidie	156	165	146
Werkelijke huur	350	277	338
Markthuur	506	442	484
<i>Per jaar</i>			
Subsidie	1 872	1 984	1 747
Werkelijke huur	4 200	3 326	4 060
Markthuur	6 072	5 310	5 807
N	7 288	8 337	2 761

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen

De volgende tabellen (tabel 2 en tabel 3) tonen de hoogte van de subsidie/premie, de werkelijke en de markthuur van de ontvangers van een huurpremie (tabel 2) en de huursubsidie (tabel 3) naar de beschikbare achtergrondkenmerken.

We zien dat de huurpremie, maar ook de werkelijke huur en de markthuur, het hoogst uitvallen in de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar (tabel 2). Deze groep bevat vermoedelijk een groot aandeel huishoudens met kinderen die een grotere woning nodig hebben. De huurpremie, de werkelijk betaalde huurprijzen en de markthuur zijn het laagst in de oudste groep gerechtigden, de 65-plussers.

Naar stedelijkheid observeren we dat de gemiddelde markthuur van de woningen van de ontvangers het hoogst is in het stedelijk gebied rond Brussel, die hoger ligt dan de gemiddelde markthuur op de totale private huurmarkt (562 euro, Heylen, 2015). In alle andere types gebieden ligt de gemiddelde markthuur van de woningen van de gerechtigden onder het Vlaams gemiddelde op de private huurmarkt.

Ondanks het verkrijgen van gemiddeld de hoogste huurpremie in het stedelijk gebied rond Brussel, is de werkelijk betaalde huur voor deze huurders nog steeds veel hoger dan voor huurders in andere gebieden. De laagste werkelijk betaalde huur is voor huurders in centrumsteden (zonder de grootsteden Antwerpen en Gent).

Tabel 2 Huurpremie, werkelijke en markthuur (gemiddelden in euro/maand), naar leeftijdsklasse en RSV-indeling, Vlaanderen, december 2015

	Huurpremie	Werkelijke huur	Markthuur
Totaal			
<i>Leeftijdsklasse</i>			
18-34 jaar	161	353	514
35-44	173	361	533
45-64	152	348	500
65 en ouder	130	337	467
<i>RSV-indeling</i>			
Grootsteden	167	345	512
Centrumsteden	156	336	492
Grootstedelijke rand	158	378	536
Regionaal stedelijk gebied	141	344	486
Kleinstedelijk gebied	147	359	506
Buitengebied	144	361	505
Stedelijk gebied rond Brussel	173	411	583

N=6 769.

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen

Als we naar leeftijd kijken bij de ontvangers van een huursubsidie (tabel 3) vinden we ook dat de markthuur voor beide stelsels het hoogst is in dezelfde leeftijdsgroep als de huurpremie, namelijk de 35 tot 44-jarigen. Het subsidiebedrag is ook het hoogst in deze leeftijdsgroep, net zoals bij de huurpremie, maar enkel als ze vallen onder het nieuwe stelsel. In het oude huursubsidiestelsel worden de hoogste subsidiebedragen gevonden in de jongste en de oudste leeftijdsgroep.

We merken dat de nog steeds aanwezige discrepantie tussen huursubsidie (nieuw stelsel) en huurpremie afloopt met oudere leeftijdsklassen, gaande van een verschil van in toelage van 21 euro tot 0 euro. De vermindering van de discrepantie tussen huurpremie en huursubsidie gebeurt parallel met het ontstaan van een discrepantie tussen het oude en het nieuwe stelsel huursubsidies (lagere subsidie in het nieuwe stelsel). Tussen beide stelsels van huursubsidie bestaat het grootste verschil voor de jongste (-30 euro) en de oudste leeftijdsklasse (-46 euro), vermoedelijk omdat deze substantieel meer vertegenwoordigd waren in de groep met de laagste inkomens waarbij het basishuursubsidiebedrag verhoogd werd met 100%. Met toegenomen markthuren en afgenomen subsidies voor en na 1 mei 2014, is de werkelijk betaalde huur ook toegenomen. Hoewel gemiddeld de werkelijk betaalde huurprijs in alle leeftijdsgroepen is toegenomen, is die toename het sterkst bij de oudste leeftijdsgroep (+119 euro voor gerechtigden in december 2015).

Naar huishoudtype hebben de nieuwe manier van berekenen en de nieuwe voorwaarden ook voor veranderingen gezorgd in de hoogtes van de parameters. In het oude stelsels genoten eenoudergezinnen de hoogste subsidie maar met een werkelijk betaalde huur die hoger was dan die van een koppel zonder kinderen. Onder het nieuwe stelsel is de hoogte van de huursubsidie afgenomen voor alle huishoudtypes behalve koppels met kinderen die nu de hoogste subsidie genieten. Dit kunnen we hoogstwaarschijnlijk ook toeschrijven aan de verandering in berekening waarbij in het oude stelsel eenoudergezinnen meer kans maakten op een hogere subsidie omdat die meer verhoogd werd voor een lager inkomen, terwijl in het nieuwe stelsel de subsidie niet meer gelinkt is aan inkomen maar aan huurprijs. Samen met de hogere markthuren betekent dit voor elk huishoudtype wel een toename van de werkelijk betaalde huur ten opzichte van de gerechtigden die al voor 1 mei 2014 een subsidie genoten.

Naar stedelijkheid observeren we een toegenomen markthuur en werkelijk betaalde huur in elke soort van gebied. De markthuurprijzen zijn hoogst in de grootstedelijke rand en het stedelijk gebied rond Brussel. De subsidies tonen dit verschil niet voor de begunstigden voor mei 2014 waar de subsidies gemiddeld dicht bij elkaar lagen (tussen 161 en 168 euro). Voor de begunstigden na mei 2014 zien we dit prijsverschil gereflecteerd in de hoogte van de subsidie. Deze liggen nu gemiddeld iets verder uit elkaar met het grootste verschil tussen de subsidie in regionaal stedelijk gebied (142 euro) en de grootstedelijke rand (162 euro). De gemiddelde hoogte van de subsidie is in elk soort gebied afgenomen.

Naar nationaliteit hebben we geen informatie over de verandering omdat deze enkel beschikbaar is bij de begunstigden sinds mei 2014. We zien dat Belgen en niet-EU begunstigden gemiddeld dezelfde subsidie krijgen (144 euro) terwijl EU-begunstigden wel een iets hogere subsidie gemiddeld ontvangen (165 euro). De huurprijs is voor deze laatste groep dan ook wat hoger dan voor de twee andere nationaliteitengroepen.

Naar type van huurder (SVK of niet) zien we voor beide types een afname in de gemiddelde hoogte van de subsidie doch deze afname is groter voor de niet-SVK huurders.

Tabel 3 Huursubsidie, werkelijke en markthuur (gemiddelden in euro/maand), naar achtergrondkenmerken, Vlaanderen, december 2015

	Toegekend 2007 - 30/04/2014 N _o =8 337			Toegekend vanaf 01/05/2014 N _n =2 761		
	Huursubsidie	Werkelijke huur	Markthuur	Huursubsidie	Werkelijke huur	Markthuur
Totaal	165	277	442	146	338	484
<i>Inkomensdecieel</i> (N _o =5 114; N _n =1 161)						
1	167	288	455	152	338	490
2	151	273	423	136	335	472
3	141	267	408	126	338	465
4	117	294	410	125	338	463
5-10	-	-	-	-	-	-
<i>Inkomensdecieel incl. vluchtelingen</i> (N _n =1 812)						
1				147	338	485
2				136	335	472
3				126	338	465
4				125	338	463
5-10				-	-	-
<i>Leeftijdsklasse</i>						
18-34	172	267	439	142	328	471
35-44	160	304	465	156	349	505
45-64	157	287	444	145	346	491
64+	176	230	406	130	349	479
<i>Huishoudtype</i>						
Alleenstaande	163	241	405	126	310	435
Eenoudergezin	176	299	474	163	353	516
Koppel zonder kind	157	270	426	128	349	477
Koppel met kind(eren)	161	354	515	178	392	570
<i>RSV-indeling</i>						
Grootsteden	165	263	428	143	333	477
Centrumsteden	163	272	435	148	324	472
Grootstedelijke rand	161	322	483	162	392	554
Regionaal stedelijk gebied	162	268	430	142	310	452
Kleinstedelijk gebied	168	279	447	143	342	485
Buitengebied	166	290	456	146	350	496
Stedelijk gebied rond Brussel	164	314	478	160	370	530
<i>Nationaliteit</i>						
Belg				144	336	480
EU				165	370	535
Niet-EU				144	336	480
<i>Type huurder</i> (N _n =8 341)						
SVK	165	267	432	148	319	467
Niet-SVK	165	285	450	143	357	501

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen

De hoogte van de huursubsidie was aflopend volgens hogere inkomensdecieken zowel voor als na 1 mei 2014 doch met een groot verschil tussen de hoogte in het derde en vierde inkomensdecieel in de

groep gerechtigden voor 1 mei 2014 en een ongeveer gelijke subsidie in het derde en vierde inkomens-deciël na 1 mei 2014. Het grote verschil is vermoedelijk te linken aan de inkomensgrens waar het basisbedrag van de subsidie met 50 of 100% verhoogd werd. In het nieuwe stelsel zien we een geleidelijkere daling van het bedrag over de inkomensdeciëlen die minder te linken is aan de plaats van het inkomensdeciël, maar eerder aan de betaalde huurprijs. Daar de markthuurprijs gemiddeld even hoog is in het derde en vierde inkomensdeciël, is de huursubsidie dat gemiddeld ook.

We kunnen dus besluiten dat na de gelijkmaking van de berekening van de bedragen van de huurpremie en huursubsidie de verschillen tussen de ontvangen bedragen van ofwel de huurpremie ofwel de huursubsidie kleiner zijn geworden. Maar ze hebben er wel voor gezorgd dat er verschillen in de ontvangen bedragen van de huursubsidie voor en na de afstemming (1 mei 2014) in de plaats kwamen. Waar de berekening voor 1 mei 2014 vooral gelinkt was aan het inkomen en niet aan de huurprijs, en na 1 mei 2014 vooral aan de huurprijs en niet aan het inkomen, heeft dit geleid tot vermindering van de huursubsidiebedragen voor de huishoudens met lagere inkomens (tot en met derde inkomens-deciël) en een verhoging van het huursubsidiebedrag voor de 'hogere' inkomens (vierde deciël). Dit maakt dat alleenstaanden, eenoudergezinnen, en koppels zonder kinderen (deze zijn vermoedelijk doorgaans ofwel jonge ofwel oudere koppels) aan subsidiebedrag verloren hebben. Koppels met kinderen, die in de woningen met hoogste markthuur wonen, hebben dan weer aan bedrag gewonnen omdat de huurprijsberekening in hun voordeel speelt ten opzichte van de inkomensberekening.

1.3.2.2 Verdeling subsidies volgens inkomen

De analyse naar de verdeling volgens inkomen gaat enkel over de verdeling van de begunstigden en niet over de verdeling van het totaal uitbetaalde bedrag aan subsidies. Ze wordt apart gemaakt voor ontvangers die nog voor de afstemming van huursubsidie en huurpremie een huursubsidie ontvingen (dus ontvanger van een huursubsidie werden tussen 2007 en april 2014) en voor degenen die pas na 1 mei 2014 een huursubsidie toegewezen kregen. Zo kunnen we eventuele effecten op de verdeling observeren. Daarenboven voegen we de verdeling toe die, zoals boven beschreven, recente vluchtelingen heeft ingedeeld bij het laagste inkomensdeciël. We maken ook de vergelijking met 2013 (zie Heylen, 2016a). Deze kunnen we niet vergelijken met de verdeling waar de vluchtelingen in begrepen zijn.

Tabel 4 Huursubsidie verdeling ontvangers (in kolom %), volgens inkomensdeciëlen, Vlaanderen, december 2013/2015

	2013*	2015	2015	2015
	Toegekend 2007-30/04/2014	Toegekend 2007-30/04/2014	Toegekend vanaf 01/05/2014	Toegekend vanaf 01/05/2014 incl. vluchtelingen
N	5 668	5 114	1 161	1 812
<i>Inkomensdeciël</i>				
1	63,2	63,5	64,7	77,4
2	24,5	26,8	24,3	15,6
3	10,6	8,1	8,7	5,6
4	1,7	1,6	2,3	1,5
5-10	-	-	-	-

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen; * uit Heylen (2016a: 25)

Tabel 4 laat zien dat de verdeling over de inkomensdeciëlen nagenoeg gelijk is gebleven, zowel voor de ontvangers van december 2013 en december 2015 onder het huursubsidiestelsel zoals in voege vanaf 2007, als voor de verdeling in december 2015 van de ontvangers die onder het oude en het

nieuwe stelsel vallen. Als we voor de ontvangers van december 2015 die onder het nieuwe stelsel vallen, de inkomens die een waarde 0 of 1 en als nationaliteit 'vluchteling' toegewezen kregen, aan het laagste inkomensdeciel toevoegen, ziet de verdeling er heel anders uit. Meer dan drie op vier ontvangers van een huursubsidie zouden dan in het laagste inkomensdeciel vallen en meer dan 9 op 10 in de laagste twee. Dit duidt erop dat de huursubsidie zeer sterk gericht is op de huishoudens met de allerlaagste inkomens.

1.3.2.3 Verdeling subsidies volgens andere achtergrondkenmerken

In deze paragraaf beschouwen we de verdeling naar andere achtergrondkenmerken: leeftijd, huishoudtype, stedelijkheid, nationaliteit (enkel voor het nieuwe stelsel) en type huurder. De opdeling naar nationaliteit is niet gemaakt voor de ontvangers die nog in het oude huursubsidiestelsel vielen (tot april 2014) omdat die variabele niet consistent is bijgehouden dus niet betrouwbaar is. Voor de gerechtigden die pas onder het nieuwe stelsel een huursubsidie toegewezen kregen (dus na 1 mei 2014) is de variabele wel betrouwbaar en wordt de verdeling naar nationaliteit wel gemaakt. Voor degenen die als 'vluchteling' staan gerapporteerd, veronderstellen we dat ze een niet-EU nationaliteit hebben. Voor huurpremie kunnen we enkel leeftijd en stedelijkheid vergelijken.

Bij de huurpremie anno 2013 zagen we een leeftijdsverdeling die sterk gelinkt was aan deze van de sociale huurders en dit omwille van de link met de vereiste ingeschreven te zijn op de wachtlijst voor 4 jaar (toen nog 5 jaar). Bij de huursubsidie-ontvangers betreft het nu ook huishoudens die zich moeten inschrijven op de wachtlijst; maar het zijn wel huishoudens die minder dan 4 jaar op de wachtlijst staan (anders zouden ze overgaan naar de huurpremie). Voor de ontvangers van december 2015 zijn er vermoedelijk nog een deel die maximaal anderhalf jaar op de wachtlijst staan indien ze zich pas bij aanvraag van de huursubsidie, na 1 mei 2014, op de wachtlijst ingeschreven hebben.

Tabel 5 Huursubsidie en huurpremie verdeling ontvangers (in kolom %), naar achtergrondkenmerken, Vlaanderen, 2015

	Huurpremie	Huursubsidie toegekend 2007-30/04/2014	Huursubsidie toegekend vanaf 01/05/2014
N	6 769	8 337	2 761
<i>Leeftijdsklasse</i>			
18-34	14,8	34,6	48,6
35-44	26,6	24,2	24,1
45-64	44,3	28,9	22,9
64+	14,3	12,3	4,4
<i>Huishoudtype</i>			
Alleenstaande		48,7	48,2
Eenoudergezin		25,5	30,5
Koppel zonder kind		9,5	5,0
Koppel met kind(eren)		16,3	16,3
<i>RSV-indeling</i>			
Grootsteden	36,3	22,2	20,9
Centrumsteden	24,9	25,6	23,8
Grootstedelijke rand	3,5	3,1	3,4
Regionaal stedelijk gebied	3,5	4,6	5,3
Kleinstedelijk gebied	11,1	22,5	21,7
Buitengebied	19,0	20,6	23,3
Stedelijk gebied rond Brussel	1,6	1,3	1,6
<i>Nationaliteit</i>			
Belg			46,6
EU			6,7
Niet-EU			46,7
<i>Type huurder</i>			
SVK		43,1	50,0
Niet-SVK		56,9	50,0

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen

Ten eerste bespreken we de verdeling van de huurpremie en eventuele veranderingen ten opzichte van december 2013 (in de verdeling naar leeftijdsklassen). Hier zien we wel degelijk een verandering in de verdeling van de ontvangers volgens leeftijd. De aandelen die zich in de jongste leeftijdsklassen situeren zijn toegenomen (van 9,2 naar 14,8 in de leeftijdsklasse 18 tot 34 jaar en van 20,5 naar 26,6 in de leeftijdsklasse 35 tot 44 jaar) terwijl het aandeel vooral van de 65-plussers sterk afgenomen is, van 23,5 naar 14,3% (cijfers voor 2013: Heylen, 2016a). Binnen het stelsel zelf heeft zich dus een herschikking van de verdelingsaandelen voorgedaan ten voordele van jongere en ten nadele van oudere personen. Het grootste aandeel, bijna de helft van alle ontvangers, situeert zich wel nog steeds in de groep 45- tot 64-jarigen (47% in 2013 en 44% in 2015).

Binnen het oude stelsel van de huursubsidie is er nauwelijks sprake van een verandering. De aandelen blijven ongeveer gelijk, met een zeer sterk aandeel jonge ontvangers (37% in 2013 en 35% in 2015). In de leeftijdsverdeling in het nieuwe stelsel huursubsidies ligt de nadruk nog veel sterker op de jongste leeftijdsklasse, waar de 18 tot 34-jarigen bijna de helft van de ontvangers vormen (49%). Hiermee zien we dus helemaal geen aansluiting bij de huurpremie of de leeftijdsverdeling van de sociale huisvesting,

maar eerder een beweging nog verder weg ervan. Het aandeel 65-plussers in de huursubsidie-ontvangers is gedaald tot 4,4% in het nieuwe systeem (ten opzichte van 12,3% in het oude en 14,3% in de huurpremie).

Volgens stedelijkheid blijkt dat in grootsteden een veel groter aandeel huurpremie-ontvangers huizen dan in andere gebieden: meer dan 1 op 3 (36,3%) van de ontvangers van een huurpremie woont in een grootstad (Gent of Antwerpen). Eén op vier woont in de centrumsteden. Van de huursubsidie-ontvangers woont ook 1 op 4 in de centrumsteden maar slechts 1 op 5 in de grootsteden Antwerpen of Gent. Een ander verschil tussen het aandeel huurpremie- en huursubsidie-ontvangers ligt in het aandeel dat in kleinstedelijk gebied woont, namelijk ongeveer 1 op 10 van de huurpremie-ontvangers en 1 op 5 van de huursubsidie-ontvangers. Tussen de beide huursubsidie-stelsels bestaan geen noemenswaardige verschillen in de verdeling van ontvangers volgens stedelijkheid. Daarin lijkt dus niets veranderd of wordt er niet meer naar de verdeling van huurpremie-ontvangers overgehield.

Naar huishoudtype observeren we enkel een verandering tussen beide huursubsidiestelsels die een lichte stijging van het aandeel eenoudergezinnen inhoudt (van 25,5 naar 30,5%) ten koste van een ongeveer gelijke daling in percentpunten van het aandeel koppels zonder kinderen (van 9,5 naar 5%).

Naar nationaliteit bestaan er enkel gegevens voor het nieuwe stelsel van huursubsidie-ontvangers. Hier zien we dat ongeveer een even grote groep Belgen als personen met een nationaliteit van buiten de EU de huursubsidie ontvangen (beide bijna 47%). Als we dit vergelijken met de verdeling volgens nationaliteit van de bewoners van de sociale huurwoningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen, zien we een zeer groot verschil. In 2013 bestond een 87% van de sociale huurders (bij SHM's) uit Belgen en slechts 9% uit huurders met een niet-EU nationaliteit.

Volgens type huurder zien we wel een verandering wat de verdeling van de huursubsidie over SVK en niet-SVK huurders betreft, met een discrepantie tussen de begunstigden van het oude en het nieuwe systeem. Waar het aandeel SVK huurders in december 2013 47% was, daalde dit tot 43% voor de begunstigden van het oude stelsel in december 2015. Voor de begunstigden van het nieuwe stelsel echter, steeg het aandeel dat via een SVK huurde tot 50%.

1.4 Besluit

Dit hoofdstuk had als doel een overzicht te geven van het reeds bestaande cijfermateriaal rond de huursubsidie en huurpremie alsook nieuwe gegevens, van na de afstemming van beide stelsels op mekaar, te vergelijken. De bedoeling was niet om een evaluatie van het huidige systeem uit te voeren, enkel om verschillen of veranderingen in kaart te brengen. Deze kunnen dan dienen als input voor het vierde hoofdstuk, waar de voor- en nadelen van verschillende scenario's aan bod zullen komen.

Alleszins lijkt er een probleem van take-up te bestaan, zowel door het grote aantal weigeringen of niet-toegang maar ook door het niet-aanvragen. Dit is een probleem van uitvoerende of administratieve aard, hetgeen geen onderwerp uitmaakt van deze onderzoeksopdracht. Hoewel dit misschien minder als een beslissingsvariabele of criterium (zie hoofdstuk 3) aan bod zal komen in het kwantitatief uitwerken van verschillende scenario's, is het zeker noodzakelijk dit mee te nemen in de totale evaluatie van een scenario.

De verschillen die, hoewel kleiner geworden, nog steeds bestaan tussen de huursubsidie en de huurpremie, zowel naar hoogte van de subsidies, naar markthuurwaarde van de woningen van hun ontvangers of naar verdeling, tonen aan hoe randvoorwaarden deze effecten kunnen creëren. De berekeningswijze van de subsidie, de maximum huurprijzen en de inkomensvoorwaarden zijn namelijk sinds 1 mei 2014 dezelfde voor beide systemen.

Toch bestaan er nog vele verschillen voor de ontvangers van december 2015. Hoewel de hoogtes van de huurpremie en de huursubsidie nu wel dichter bij elkaar liggen, is het bedrag van de huursubsidie

gemiddeld veel lager. De werkelijk betaalde huur liggen dus ook dicht bij elkaar wat betreft huurpremie- en huursubsidie-ontvangers maar deze is wel sterk toegenomen binnen het stelsel van de huursubsidie-ontvangers. Het verschil in subsidiebedrag binnen het stelsel van huursubsidie-ontvangers is negatief voor de laagste inkomens (armste 3 decielen ontvangen nu lagere subsidie), die relatief bevoordeeld werden onder het oude stelsel. De huishoudens in het vierde deciel ontvangen nu een hogere subsidie. Dit reflecteert zich ook in kenmerken die verbonden zijn met inkomen zoals leeftijd (jong, oud). Onder het oude huursubsidiestelsel werden eenoudergezinnen relatief meest bevoordeeld terwijl het onder het nieuwe stelsel de koppels met kinderen zijn, die het hoogste huursubsidiebedrag ontvangen. Het verschil tussen SVK-huurders met een huursubsidie en SHM-huurders is groter geworden. De verdeling naar leeftijd heeft zich met het nieuwe huursubsidiestelsel verder verwijderd van het oude huursubsidiestelsel en de huurpremie, met een nog veel sterkere concentratie op de jonge ontvangers (bijna de helft van de begunstigden zijn jonger dan 35 jaar).

De oorzaak van deze verschillen kan dan o.a. gezocht worden in de overige toelatingsvoorwaarden zoals de periode op de wachtlijst staan van een SHM (huurpremie), of de verhuisvoorwaarde (huursubsidie), of de (administratieve) toegankelijkheid van het stelsel dat bepaalde groepen huishoudens anders beïnvloedt.

De aanpassing van het huursubsidiestelsel in 2014 en de verandering in hoogte en verdeling van de subsidie bevat ook informatie voor het uitwerken van de scenario's omdat het eigenlijk twee zeer verschillende systemen zijn voor de berekening van de hoogte van de subsidie. Waar de oude enkel rekening houdt met een basis minimumbedrag dat verhoogd kan worden al naargelang het inkomen, waarbij de berekening dus niet afhankelijk is van de huurprijs zelf, is de nieuwe huursubsidie niet meer afhankelijk van het inkomen, maar wel van de huurprijs en geldt er een maximum bedrag. Naar hoogte van het huursubsidiebedrag zagen we dit verlagen voor de zeer lage inkomens en voor alleenstaande, eenoudergezinnen en koppels zonder kinderen. Naar verdeling van de ontvangers over inkomens-decielen of volgens stedelijkheid bleek er geen verandering, naar verdeling over leeftijd des te meer. Er is een zeer sterke verschuiving opgetreden van het aandeel huursubsidie-ontvangers met een sterke toename van het aandeel dat zich in de jongste leeftijdsgroep bevindt. Deze verschuiving maakt ook dat het verschil met de leeftijdsverdeling van de huurpremie-ontvangers groter is geworden.

2. THEORETISCHE OVERWEGINGEN VOOR ONTWERP HUURSUBSIDIES

In dit theoretische hoofdstuk bespreken we mogelijke beoordelingscriteria van een huursubsidiestelsel (dat verschillend genoemd kan worden, zoals huurpremie en huursubsidie in Vlaanderen). Daarbij volgen we Van den Broeck et al. (2016) door te vertrekken vanuit beleidsdoelen, zoals deze uit de bestuurskundige beleidscyclus kunnen voortkomen, door de overheid vastgesteld op basis van de maatschappelijke noden.

Vervolgens beschouwt paragraaf 2.2 de huursubsidie als instrument van de verzorgingsstaat, aangezien dit een logisch en veelgebruikt startpunt is om te komen tot de principes van werking van een systeem van huursubsidie. Immers, in termen van de economie van de verzorgingsstaat, en meer specifiek de doelstellingen van een verzorgingsstaat, is een huursubsidie een instrument om de sociale rechtvaardigheid te verbeteren of de armoede te bestrijden (Barr, 1998: 99; zie ook Boelhouwer en Haffner, 2002; Haffner en Boelhouwer, 2006; Elsinga en Haffner, 2007a, b; Winters et al., 2007). Bij de bespreking van de rol van een huursubsidie bij deze doelen, zijn ook andere doelen in het geding, als blijkt dat overheidsingrijpen in de vorm van een inkomensafhankelijke regeling leidt tot ongewenste effecten of inefficiënties. Paragraaf 2.3 vat dit hoofdstuk samen door de doelen van de verzorgingsstaat te relateren aan de belangrijkste modaliteiten (kenmerken) van de huursubsidieregeling.

Allereerst is echter een woord van toelichting over de context en de rol van een huursubsidie wenselijk, aangezien de huursubsidie als instrument van de verzorgingsstaat een inkomensoverdracht behelst van een overheid aan een 'behoefstig' huishouden. Een huursubsidie is dan ook geen op zichzelf staand instrument, maar is ingebed in de beleidscontext in een land. Dat houdt in dat als een overheid een inkomensoverdracht als nieuw instrument introduceert of deze aanpast, de wetgever dat zal doen rekening houdend met en passend in het reeds bestaande kader van inkomensondersteuning.

In het geval van een huishouden zonder arbeidsinkomen (of pensioen) gaat het in casu om het leefloon. Aangezien in Vlaanderen de huursubsidie niet gekoppeld is aan het leefloon, concluderen we op basis van de relatie tussen beide dat het te beschouwen is als een betaalbaarheidsinstrument en niet zo zeer als instrument van armoedebestrijding. Immers, als men leefloon ontvangt, wordt rekening gehouden met de woonlasten en duwen de woonlasten het inkomen van een ontvanger in principe niet onder de armoedelij, is dan de gedachtegang. Als de woonlasten het inkomen van de ontvanger wel lager doen uitkomen dan de in een maatschappij vastgelegde armoedelij en de huursubsidie er apart boven op komt dan wel de leefloon met huursubsidie wordt verhoogd, beschouwt men de huursubsidie als instrument van armoedebestrijding (Kemp, 1997; Stephens et al., 2002; Kemp, 2007a; Haffner et al., 2013).

De context is uiteraard breder dan alleen de relatie tussen de huursubsidie en andere inkomensafhankelijke uitkeringen, zoals de leefloon (die overigens met het begrip bijstand in Nederland wordt aangeduid en met *income support* in het Verenigd Koninkrijk). De hoogte van een benodigde huursubsidie wordt bijvoorbeeld mede bepaald door andere subsidies, zoals aanbodsubsidies die huurprijsverlagend werken, waardoor de huursubsidie lager kan worden vastgesteld dan zonder de aanbodsubsidie. Ook kan men denken aan toewijzingsregels (in de sociale huursector). Als deze zodanig worden vastgesteld dat inkomen en huurprijs passen, is er geen huursubsidie nodig om de betaalbaarheid te borgen.

Dit hoofdstuk levert *input* voor hoofdstuk 3 dat de kenmerken of de modaliteiten van een huursubsidie nader beschrijft aan de hand van voorbeelden uit een aantal landen en onderzoeksresultaten waarvan de literatuur melding maakt. Een overheid kan een kenmerk bijvoorbeeld 'ruimer' of 'minder ruim'

vaststellen. In overdrachtelijke zin draait men zo aan de knoppen van de regeling (de modaliteiten) om de beoogde of gewenste effecten (doelen) zo veel mogelijk te bereiken.

2.1 Beleidsdoelen vanuit de beleidscyclus beredeneerd

Het spreekt vanzelf dat het belangrijk is om de beleidsdoelen duidelijk te stellen waaraan het subsidieprogramma moet bijdragen. In de meeste landen die een huursubsidie als beleidsinstrument gebruiken is dit om de betaalbaarheid van wonen te verbeteren (Stephens et al., 2002; Winters et al., 2004). De implicaties van deze doelstellingen worden op basis van de uitgangspunten van de economie van de verzorgingsstaat in de volgende paragraaf, paragraaf 2.2, nader toegelicht. Ook komen de kosten aan bod die met het bereiken van deze doelen gepaard kunnen gaan, vooral door het verlies van efficiëntie, bijvoorbeeld doordat huishoudens als gevolg van de subsidie kiezen voor meer kwaliteit (overconsumptie). Een ander voorbeeld is hier de arbeidsparticipatie. Een overheid zal willen voorkomen dat een huishouden de mate van arbeidsparticipatie in dienst stelt dan wel laat afhangen van het bedrag aan inkomen dat verloren gaat door de afbouw van een huursubsidie, als men meer gaat werken (armoedeval) of gaat werken (werkloosheidsval). Deze problemen van inkomensondersteuningsmaatregelen zal een overheid zo veel mogelijk willen voorkomen door het subsidie-instrument de keuzen van werknemers en consumenten zo min mogelijk te laten verstoren.

Gegeven dat de huursubsidie zal geïmplementeerd worden om of betaalbaarheid van het wonen te verbeteren of de armoede te bestrijden, kunnen ook andere doelen, al dan niet binnen het woonbeleid, een rol spelen in de beoordeling van een huursubsidie alternatief. Men denke bijvoorbeeld aan een doel van bestrijden van dakloosheid of het verhogen van het duurzaamheidslabel van een woning. Voor een dergelijk doel zal een huursubsidie grotere bedragen moeten uitkeren dan als de doelstelling zich beperkt tot 'beter betaalbaar maken' van de huurprijs.

Om te voorkomen dat betaalbaar wonen wordt bereikt door te wonen in 'slechte' kwaliteit en derhalve een lage huurprijs, zal er in de definitie van betaalbaar wonen of 'niet in armoede leven' een kwaliteitseis aan de woning gesteld moeten worden. Aan een dergelijke eis kan een doelstelling op de achtergrond meespelen, zoals gezond wonen of sociale inclusie. Ook de juridische zekerheid van een huursubsidie-ontvanger kan beoogd worden als men de huursubsidie verbindt aan een woning waarvoor een huurcontract geldt dat conform de wetgeving is opgesteld.

Ook niet-woondoelen kunnen een rol spelen bij het ontwerpen van een instrument dat in eerste instantie de betaalbaarheid moet verbeteren. Deze supplementaire doelen (Yates, 2012: p.405), zoals het hiervoor genoemde gezondheidsdoel, kunnen ook andere beleidsdomeinen bestrijken, zoals de energie-efficiëntie (kwaliteit wonen) en de (arbeids)mobiliteit bezien vanuit efficiënt werkende woning- en arbeidsmarkten (wonen & werken). Ook als dit soort ambities niet bestaan bij het ontwerp van een huursubsidie-instrument, wordt ondertussen breed erkend dat wonen een impact heeft of kan hebben op andere domeinen (Yates, 2012: 397; gebaseerd op Bridge et al., 2013):

"...how the types of subsidies employed and the objectives they were intended to meet have changed in the past 50 years or so. These changes have resulted from changes in political, ideological and economic frameworks but have also been in response to an increased understanding of the impact that housing has on a broad range of non-shelter as well as shelter outcomes and to increasing evidence on the consequences of different subsidies in relation to objectives related to both sets of outcomes."

Om wonen te kaderen binnen de economie van de verzorgingsstaat worden de effecten die wonen op andere, niet-woon uitkomsten kan hebben, eigenlijk als woonexternaliteiten aangemerkt (zie Yates, 2012: 401). De markt faalt omwille van het bestaan van positieve en negatieve externaliteiten zoals gezondheidseffecten, onderwijseffecten, effecten op de arbeidsmarkt of effecten op de maatschappelijke cohesie (door de relaties tussen wonen en misdaad, sociaal kapitaal en buurteffecten). Indien

de markt die effecten niet onderkent, zullen er te weinig woningen of woningen van een te lage kwaliteit aangeboden worden dan hetgeen efficiënt wordt beschouwd. Indien deze doelen meegenomen worden zal de huursubsidie niet alleen een antwoord bieden op het bestaan van onrechtvaardige situaties inzake betaalbaarheid en kwaliteit van woningen, maar tegelijk ook een reactie kunnen zijn op marktfalingen inzake het erkennen hoe goed wonen een bijdrage kan leveren aan deze andere doelen. Behalve op basis van efficiëntiedoelinden (zoals corrigeren van marktfalingen) kunnen interventies van de overheid die mede een verbetering van de gezondheid of andere niet-woondoelen, beogen ook verdedigd worden op basis van billijkheid en gelijkheid van kansen (Yates, 2012: 401).

Cruciaal is derhalve om een instrument goed te evalueren en te ontwerpen (Hoek-Smit en Diamond, 2003; Van den Broeck et al., 2016), maar ook om de doorzichtigheid in de besluitvorming te bevorderen. Om de keuze en het ontwerp voor een instrument verder te kunnen inspireren lijkt het verstandig de strategische doelen, beantwoordend aan de woonproblemen die de maatschappij als noden aanwijst, zoals iedereen voorzien van een woning van goede kwaliteit, meer te operationaliseren (Hoek-Smit & Diamond, 2003).

2.2 Huursubsidies vanuit een welvaartseconomisch perspectief

De economie van de verzorgingsstaat is een veelgebruikt startpunt voor het ontwerp van een analysekader voor de huursubsidie, aangezien deze een begrippenkader levert waarmee overheidsingrijpen kan worden verantwoord (Van den Broeck et al., 2016). In het vervolg van het hoofdstuk plaatsen we derhalve de huursubsidie in de relevant geachte doelstellingen van de 5 doelstellingen van de verzorgingsstaat, zoals benoemd door Barr in zijn boek getiteld *The Economics of the Welfare State* (1998-versie; zie ook Boelhouwer en Haffner, 2002):

1. het realiseren van een efficiënte verdeling van nationale middelen voor welvaartsdoeleinden;
2. het realiseren van sociale gelijkheid in kansen/rechtvaardigheid/billijkheid, zowel via de verticale als horizontale herverdeling van middelen;
3. het waarborgen van levensstandaarden via armoedebestrijding en het bieden van economische zekerheid;
4. het streven naar sociale integratie in de vorm van waarborgen van sociale waardigheid en solidariteit;
5. de uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, is een huursubsidie een inkomensafhankelijk instrument dat wonen beter betaalbaar moet maken voor de ontvanger en daarmee expliciet of impliciet de armoede bestrijdt, zoals vervat in doelstelling (3). Het doel is niet om de werking van het marktmechanisme, oftewel de doelmatigheid of efficiëntie van de markt, te verbeteren (doelstelling (1)). Middels een inkomensoverdracht van de overheid naar een ontvanger, is het doel om wonen beter betaalbaar te maken. Er vindt een herverdeling van inkomens plaats die 'verticaal' tot uiting komt en verloopt van rijke naar arme huishoudens. De verticale ongelijkheid tussen huishoudens vermindert doordat er een uitruil van koopkracht plaatsvindt tussen beide groepen, zoals verwoord in doelstelling (2).

Deze paragraaf start derhalve met doelstellingen (2) en (3) van de verzorgingsstaat waarvoor een huursubsidie ingezet kan worden om dan te constateren dat dit overheidsingrijpen niet alleen voordelen kent, maar ook nadelen, bijvoorbeeld dat het ingrijpen gepaard gaat met kosten in termen van inefficiëntie die in doelstelling (1) zijn verwoord. Okun (1975 boek *Equality and Efficiency*) gebruikte volgens Atkinson (1993) de analogie van een lekkende emmer om aan te geven dat het verstrekken van een inkomensoverdracht kosten met zich mee brengt. Deze zijn ook van belang om de effecten van de regeling te evalueren (zie ook Van den Broeck et al., 2016).

2.2.1 Doelstelling: verticale rechtvaardigheid

Om de doelgroep van een huursubsidie te kunnen afbakenen, heeft beter betaalbaar wonen of beter betaalbare woonuitgaven als doel van een inkomensoverdracht een nadere specificatie (Elsinga et al., 2010). Bruikbaar daartoe zijn de drie kenmerken van betaalbaarheid, zoals beschreven in de veelgebruikte definitie van Maclennan en Williams (1990: 9):

“‘Affordability’ is concerned with securing some given standard of housing (or different standards) at a price or a rent which does not impose, in the eyes of some third party (usually government) an unreasonable burden on household incomes.”

Hetgeen als betaalbaar wordt beschouwd, moet derhalve als een subjectieve waarneming worden geaccepteerd (zie ook Hills, 1991), zoals blijkt uit de benodigde normen die als ijkpunten fungeren voor de maatschappelijk gewenste relatie tussen woonlast en inkomen enerzijds, en de (minimale) woningkwaliteit. Deze zal vandaag de dag niet alleen betrekking zal hebben op een bepaald niveau aan technische kwaliteit (inclusief mogelijk de kwaliteit van duurzaamheid en energiekosten van de woning), maar ook op een bepaald niveau van wooncomfort, anderzijds. Om deze definitie te kunnen operationaliseren zijn antwoorden nodig op de volgende vragen: wanneer ervaart ‘de’ maatschappij de woonlast als passend (verschillende concepten bruikbaar; zie Haffner en Heylen, 2011; Heylen en Haffner, 2012; Winters et al., 2013) en wanneer ziet men de woningkwaliteit als passend om te kunnen spreken van betaalbaarheid? Met het constateren van de huishoudens die geacht worden dan onbetaalbaar te wonen bakent men de doelgroep voor de huursubsidieregeling af, evenals de daarbij horende (minimale) woningkwaliteit.

Een doelstelling van armoedebestrijding van de huursubsidieregeling ligt in het verlengde van een doelstelling van betaalbaarheid. Volgens Barr (1998: 237) gaat het dan meer specifiek om inkomensafhankelijke regelingen die niet vanuit bijdragen van ‘leden’ (zoals bij een volksverzekering) worden gefinancierd. Deze omschrijving geldt overigens ook voor een huursubsidie als betaalbaarheidsinstrument.

Kenmerkend voor een dergelijke regeling is de effectiviteit, de mate waarin een acceptabele levensstandaard wordt bereikt voor hen die voor de subsidie in aanmerking komen. Onbekendheid met de regeling kan een oorzaak zijn van niet-gebruik. Ook relevant wordt genoemd de reden of het nut van de ontvanger niet vermindert doordat de ontvanger zich gestigmatiseerd voelt. Mogelijk zal de ontvanger ook beslissen een subsidie niet aan te vragen, als men zich daardoor gestigmatiseerd voelt (Barr, 1998: 241). Dit laatste subcriterium sluit aan bij doelstelling (4) van de verzorgingsstaat, zoals genoemd in de inleiding van dit hoofdstuk (Barr, 1998: 9-10). Mogelijk dat als een ontvanger van een inkomensafhankelijke overdracht deze direct ontvangt, de persoonlijke waardigheid beter wordt bewaakt dan met een indirecte uitbetaling via de verhuurder (die een met het bedrag aan huursubsidie verlaagde huurprijs doorberekent aan de huurder).

Het concept verticale efficiëntie geeft de focus op de doelgroep van een inkomensafhankelijke regeling weer. De doelstelling van de inkomensafhankelijke inkomensoverdracht is immers dat deze alleen beschikbaar zou moeten zijn voor hen die deze nodig hebben. Zo worden de kosten van de regeling in toom gehouden (Barr, 1998: 237). Dat houdt in dat voor de niet-doelgroep de overdracht wegvalt. De mate waarin de subsidie afgebouwd wordt van het volledig bedrag aan subsidie tot geen subsidie, wordt weergegeven met het begrip marginale druk van de regeling. Deze wordt aangeduid met het begrip *taper* in het Engels. Als deze hoog is, wordt de overdracht relatief snel afgebouwd en omgekeerd. Als de marginale druk hoog is, is er een sterke focus op een bepaalde doelgroep (*targetting*) en omgekeerd.

Een minder steile *taper* heeft hogere kosten van de regeling (de overdrachten) tot gevolg dan een minder zachte ‘landing’ (zie bijvoorbeeld Gibb, 1995). Barr (1998: 237) geeft aan dat de kosten naar verhouding meer stijgen als de afbouw van de inkomenssubsidie langzamer vorm gegeven wordt (de

marginale druk of de *taper* minder steil is), omdat er meer mensen in aanmerking komen voor een huursubsidie. Dit geldt volgens Barr (1998) ook voor de relatie tussen het niveau van de uitkering en de kosten. Als de eerste verhoogd wordt, stijgen de kosten naar verhouding met meer, wederom omdat er dan ook meer mensen in aanmerking komen, gegeven de inkomensafhankelijkheid van de regeling.

Résumerend, is de definitie van de doelgroep en het tempo van de afbouw ervan bij een inkomensstijging (of de toename ervan bij een inkomensdaling) van een inkomensafhankelijke regeling cruciaal als het gaat om de doelstelling over de effectiviteit van de verticale herverdeling van inkomen. Dit betekent dat de definitie van 'betaalbaar wonen' en 'minimale kwaliteit' maatgevend zijn om de doelgroep af te bakenen.

2.2.2 Doelstelling: horizontale rechtvaardigheid

Een inkomensoverdracht kent ook een horizontale dimensie die de mate van gelijkheid in kansen uitdrukt. Deze ontstaat als huishoudens met gelijke inkomens ook een gelijk bedrag aan subsidie ontvangen. Men zou een dergelijke regeling kunnen aanduiden met het begrip 'behoeftegeleid' naar analogie met het begrip vraaggeleid. Behoeftegeleid is kenmerkend voor een open-einde regeling, als dat inhoudt dat de subsidieverstreking geschiedt aan iedereen die (in dit voorbeeld) aan de inkomenseis van de regeling voldoet en de wetgeving daarnaast ruimte biedt voor het verhogen van het huursubsidiebudget, indien nodig (Boelhouwer en Haffner, 2002; OECD, 2009). Het verkrijgen van de subsidie is dan niet gebudgetteerd op basis van een maximum beschikbaar budget.

Vertaald naar wonen, kent de gelijkheid in kansen nog een aantal dimensies. Bij het concept eigendomsneutraliteit (Gibb, 1995; Barr, 1998: 395; Haffner, 2003a, b; 2008a, b) zou een huursubsidie in alle eigendomsvormen beschikbaar moeten zijn, wil deze horizontaal de kansgelijkheid over alle eigendomsvormen bevorderen, gegeven dat de betaalbaarheidsproblemen in alle eigendomsvormen voorkomen. Een begrip als 'woon' subsidie naar analogie met het Duitse Wohngeld zou dan een beter toepasselijke beschrijving van de regeling zijn dan het begrip 'huur'subsidie.

In het verlengde daarvan valt te beredeneren dat een huursubsidie meegenomen moet kunnen worden naar een volgende woning bij een verhuizing als de prijs van de nieuwe woning ook aan de voorwaarden van de woonsubsidieregeling voldoet of meer algemeen gesteld, als men dan ook 'onbetaalbaar' geacht wordt te wonen. Tevens zou een huursubsidie geen tijdelijk instrument moeten zijn, als de tijdelijkheid raakt aan het uitgangspunt 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Dit geldt ook voor een regionale differentiatie van de huursubsidie als aangesloten wordt bij de inkomensverschillen en de verschillen in prijzen, derhalve de verschillen in betaalbaarheid.

Last, but not least, leidt niet-gebruik van een huursubsidie tot horizontale onrechtvaardigheid (Barr, 1998: 237). Men denke bijvoorbeeld aan regelingen die stigmatiseren of die ontoegankelijk blijken te zijn voor de aanvragers, omdat ze te ingewikkeld zijn (zie ook vorige paragraaf).

Een belangrijke implicatie voor een inkomensoverdracht waarvoor men horizontale rechtvaardigheid als uitgangspunt hanteert, is derhalve de toepassing op alle in aanmerking komende huishoudens.

2.2.3 Doelstelling: tegengaan van overconsumptie van woonkwaliteit - verbeteren efficiëntie

De definitie van betaalbaarheid in paragraaf 2.2.1 bevat zowel de (minimale) woningkwaliteit als ook de woonlast in relatie tot het inkomen om een maatschappelijk gezien 'ongewenste' uitruil die kan plaats vinden tussen kwaliteit en prijs te voorkomen. Door met minder (te weinig?) woonkwaliteit genoeg te nemen, zou men (meer) betaalbaar kunnen wonen. Omgekeerd geldt dat bij de consumptie van meer dan de maatschappelijk gewenste kwaliteit men mogelijk onterecht als onbetaalbaar wonend geclassificeerd kan worden (zie bijvoorbeeld Thalman, 2003; Haffner en Heylen, 2011). In het eerste geval is er sprake van onderconsumptie van woonkwaliteit, terwijl in het tweede geval sprake

is van overconsumptie van woonkwaliteit. Een dergelijk spanningsveld tussen betaalbaar wonen en consumeren van ‘te veel’ woonkwaliteit, zal een overheid willen minimaliseren.

2.2.3.1 Ongebonden inkomensoverdracht¹⁶

Een zogenoemde *lump sum* overdracht ligt dan als eerste voor de hand (Barr, 1998: 76 e.v.). Een *lump sum* is een vast bedrag per persoon dat niet aan een bestedingsdoel is gekoppeld. Men spreekt van een zogenoemd ‘ongebonden’ vast bedrag of een ongebonden inkomensoverdracht of een *voucher*. De consument verkrijgt een generieke inkomensondersteuning die een maximale keuzevrijheid aan bestedingsmogelijkheden gekoppeld aan een minimale marktverstoring garandeert, als de ondersteuning niet een inkomensherverdeling teweeg brengt (Gibb, 1995: 522; Barr, 1998: 76, 373; Steuerle, 2000; Hof et al., 2006: 17). De consument wordt dan niet geprikkeld om ‘te veel’ kwaliteit te consumeren als gevolg van de inkomensoverdracht.

Het standaardvoorbeeld van een ongebonden inkomensoverdracht in de literatuur van de welvaarts-economie is een negatieve inkomstenbelasting (Barr, 1998, 373). Als het inkomen van de belastingplichtige onder een bepaalde drempel uitkomt, hoeft de belastingplichtige geen belasting te betalen maar verkrijgt deze een inkomensoverdracht van de fiscus –de negatieve inkomstenbelasting– om het inkomen tot het maatschappelijk gewenste minimuminkomen aan te vullen. Aangezien belastingheffing inkomen herverdeelt, treedt hier een uitruil op tussen efficiëntie- en rechtvaardigheidsdoelen, argumenteert Barr (1998: 76). Een *lump sum* kan derhalve nooit helemaal als neutraal worden beschouwd in termen van efficiëntie, concludeert Barr (1998: 78). Volgens Besseling et al. (2008) is alleen een *lump sum* het meest efficiënt, als inkomen volgens de talenten van mensen wordt herverdeeld. Aangezien informatie hierover ontbreekt, komen *second-best* alternatieven in het vizier en koppelt men de overdracht aan inkomen en/of consumptie. Ook Gibb (1995: 522) voert een aantal redenen aan, zoals een imperfect werkende markt, de voorkeuren van belastingbetalers en de politieke voorkeur om wonen als een *merit good* te beschouwen, waarom de markt een maximale keuzevrijheid niet zou toelaten (zie ook Van den Broek et al., 2016).

In de praktijk vindt men een ongebonden inkomensoverdracht meestal niet gerealiseerd, omdat deze gepaard gaat met een groot budgetbeslag, terwijl een verzorgingsstaat vaak ook de bestedingsvrijheid van de consument ongewenst acht. Immers, de consument zou het extra inkomen wel eens niet kunnen besteden aan de maatschappelijk bepaalde behoefte, in casu de hoge woonlast of huurprijs.

Vanwege deze overwegingen wordt bij een doel van verticale herverdeling van inkomen tussen burgers - op de woningmarkt - gekozen voor inkomensafhankelijke overdrachten aan consumenten die gebonden zijn aan een ‘woon’bestedingsdoel.

2.2.3.2 Gebonden inkomensoverdrachten

Als voor de inkomensoverdracht een bestemmingsplicht geldt, gebonden aan het type consumptie, is er sprake van een gebonden inkomensoverdracht. Als de bestemmingsplicht zich beperkt tot het huren van bijvoorbeeld een private en/of sociale woning, staat het thema van mogelijke overconsumptie van woonkwaliteit op de agenda. Deze maatschappelijk ongewenste keuze als gevolg van de inkomensafhankelijke overdracht wordt aangeduid met het begrip *moral hazard*¹⁷ (Kemp, 2000; Haffner et al, 2013). Grossman en Hart (1983: 7) melden dat het al een tijd bekend is dat de aanwezigheid van *moral hazard* leidt tot een inefficiënte verdeling van goederen in situaties van onzekerheid. Dan is de vraag relevant hoe dit ‘berekenend en systeem-manipulerend’ gedrag is in te perken.

¹⁶ Deze paragraaf is grotendeels geïnspireerd op Boelhouwer en Haffner (2002), Haffner en Boelhouwer (2006), Elsinga en Haffner (2007a, b).

¹⁷ Kemp (2000: 51) baseert zich op Barr (1998; foutief aangeduid met 1999) en definieert *moral hazard*: In a social security context, “moral hazard” refers to the possibility that claimants may manipulate the system by changing their behaviour in ways that increase their benefit entitlement. Barr (1998: 450) definieert *moral hazard* als de situation in which an insured person can affect the insurance company’s liability without its knowledge.

Haffner et al. (2013) beredeneren vanuit de zogenoemde principaal-agent benadering dat de principaal - in casu de verstrekker van de inkomensoverdracht - de agent - in casu de berekenende burger - op twee manieren kan stimuleren om *to shop around for accommodation* (Kemp, 2000: 51). Op de eerste plaats kan de regeling voorschrijven de inkomensoverdracht op enige manier(en) te limiteren. Ten tweede kan men de burger positief benaderen en proberen te prikkelen om te kiezen voor het niveau van woonkwaliteit dat ook zonder de inkomensoverdracht gekozen zou zijn. Gibb (1995: 518) onderscheidt zo een ex-post huursubsidie van een ex-ante huursubsidie. In Kemp's (2000: 51) woorden gaat het om *income-related housing allowance schemes ... [based on] actual¹⁸ ... [or] notional¹⁹ housing expenditure*.

2.2.3.3 Ex-post huursubsidie

In navolging van Howenstine (1986) duidt Kemp (2000: 49) de formule voor de berekening van de huursubsidie aan als *housing gap approach*. Algemeen gesteld, wordt het bedrag aan huursubsidie bepaald als het verschil - *gap* - tussen de huurprijs en een eigen contributie aan de huurprijs uit het inkomen van het huishouden (zie ook Allen et al., 1981). Gibb (1995) neemt als startpunt voor de eigen contributie van een ontvanger aan de huurprijs in plaats van het inkomen een soort 'rest'inkomen dat beschikbaar is voor de woonlast nadat rekening is gehouden met overige uitgaven: inkomen minus het inkomen dat benodigd wordt voor het afdekken van de overige behoeften/uitgaven. In het laatste geval expliciteert men een doelstelling van armoedebestrijding, aangezien het inkomen moet voorzien in een volledig basispakket aan behoeften. In het eerste geval wordt eerder een betaalbaarheidsdoel nagestreefd, los van de overige uitgaven die vanuit een inkomen gebezigd moeten worden. De *housing gap* formule wordt meer in detail besproken in paragraaf 3.4.1.

Op deze plaats is relevant dat een *ex-post* huursubsidie de feitelijke huurprijs middels de inkomensoverdracht subsidieert (Gibb, 1995). Zo wordt ingespeeld op de individuele woonomstandigheden van de ontvanger van de inkomensoverdracht, waardoor maatwerk mogelijk wordt. Dit houdt in dat de inkomensoverdracht stijgt met de toename van de huurprijs en de woonkwaliteit.

Dit type huursubsidie komt in twee varianten. Op de eerste plaats kan de overheid de huurder de overdracht uitbetalen. Deze betaalt dan de volledige huurprijs aan de verhuurder. De overheid kan de huursubsidie ook uitkeren aan de verhuurder die vervolgens de door het huishouden te betalen restant van de huurprijs invordert. Kemp (2000: 15) noemt deze laatste variant een (voor de huurder) impliciete huursubsidie, en de eerste variant een expliciete subsidie. De impliciete subsidie kan ook met het begrip inkomenshuur worden aangeduid (Elsinga et al., 2010). Belangrijk hierbij is te noteren dat een zogenoemde kruiselingse subsidie van de verhuurder/investeerder die deze uit de winst van rendabele woningen doorsluisst naar de exploitatie van niet rendabele woningen, niet gelijk te stellen is aan een inkomensoverdracht die van de overheid via de verhuurder/investeerder loopt. Een kruiselingse subsidie is gelijk te stellen aan aanbods subsidie (prijzverlaging). Alleen als de verhuurder voor deze prijsverlaging een inkomensoverdracht van de overheid impliciet doorsluisst naar de huurder, zoals uitgedrukt in een verlaagde huurprijs in vergelijking met de 'gebruikelijke' huurprijs die zonder de inkomensoverdracht zou zijn doorberekend, kan er sprake zijn van een vraagsubsidie/huursubsidie. De keuze voor een dergelijke systematiek zal idealiter afhangen van de opgestelde beleidsdoelen; wil bijvoorbeeld de overheid dat de huurder een grotere verantwoordelijkheid voor zijn financiën op zich neemt (Elsinga, 2008)?

"While all means-tested social security benefits are subject to moral hazard to some degree, housing allowance schemes based on actual ... costs are particularly prone to this problem."
(Kemp, 2000: 51).

18 Actual is cursief weergegeven in de originele tekst.

19 Notional is cursief weergegeven in de originele tekst.

Immers, de huurder heeft een bepaalde mate van keuzevrijheid in de keuze van zijn woning en zou een subsidie gestuurde keuze kunnen maken. Het risico van *moral hazard* in relatie tot de overconsumptie van de woonkwaliteit wordt vergroot als huurder en verhuurder een huurprijs afspreken die de maximale inkomensoverdracht tot gevolg heeft, bijvoorbeeld.

Het maximeren van de woonuitgaven die in aanmerking komen voor een huursubsidie is hier een welbekende beleidsmaatregel. Voorafgaand aan het in werking treden van het maximum, kan ook een kwaliteitskorting worden toegepast waardoor de inkomensoverdracht relatief vermindert naarmate de huurprijs stijgt (zie bijvoorbeeld Priemus & Haffner, 2017 te verschijnen).

Dergelijke financiële maatregelen gaan vaak ook gepaard met het bepalen van de geconsumeerde kwaliteit, bijvoorbeeld indirect via de maximale huurprijs die voor subsidie in aanmerking komt of direct via het voorschrijven van de te consumeren woonkwaliteit. Vooral als het volledige bedrag aan huurprijs en huurprijsstijging wordt gecompenseerd met een huursubsidie, zoals bij een subsidie met hoofddoel van armoedebestrijding (zie inleiding van dit hoofdstuk), worden dergelijke voorschriften toegepast en worden ontvangers gedwongen om naar een woning met 'gepaste' kwaliteit te verhuizen (Haffner et al., 2013). Men zou ook een hogere huur kunnen berekenen om de huurder te laten betalen voor de extra kwaliteit die maatschappelijk als 'te veel' wordt beschouwd (Haffner et al., 2013).

2.2.3.4 Ex-ante huursubsidie

De tweede manier die Haffner et al. (2013) vanuit de principaal-agent benadering aandragen is hetgeen Kemp (2000: 51) aanduidt als: *housing allowance schemes based on ... notional²⁰ housing costs*. Dit citaat duidt erop dat men de inkomensoverdracht niet baseert op de feitelijke huurprijs, maar op een normbedrag, een referentiehuurprijs of een rekenhuur. Barr (1998: 268) noemt als voorkeur voor te subsidiëren huurprijs een regionale index op basis van de gemiddelde huurprijzen van woningen (met een vergelijkbare kwaliteit) boven de feitelijke huur om overconsumptie tegen te gaan. Gibb (1995) geeft een dergelijke huursubsidie de naam *ex-ante* inkomensoverdracht²¹ mee, aangezien de consument van te voren - voordat men op huizenjacht gaat - weet op welk bedrag aan subsidie men recht heeft.

Deze bijdrage staat ook bekend als *voucher*, een inkomensafhankelijke bijdrage die niet afhankelijk is van de huur (Priemus, 2000). Een voucher wordt ook geclassificeerd als een persoonsgebonden budget (pgb) met bestemmingsplicht. IOO (2000: 18) definieert een pgb als: "*een inkomensoverdracht aan een individu, waarbij de besteding zowel gebonden als ongebonden kan zijn*". Ook de volgende definitie van een pgb gaat uit van deze laatste mogelijkheid: *een meer of minder bestedingsgebonden inkomensoverdracht aan individuen of huishoudens uit hoofde van een bepaalde publieke doelstelling*. Een voucher is vervolgens gedefinieerd als een *bestedingsgebonden pgb ... een waardepapier of trekkingsrecht ter waarde van een vast bedrag als betaalmiddel voor publieke dienstverlening. ... In beide gevallen is de waarde van de pgb genormeerd en niet afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van het met het pgb te kopen goed.*" (Zie ook Winters et al., 2004: 49 op basis van Steuerle, 2000). Ook Conijn et al. (2001) volgen deze definitie: wel inkomensafhankelijk, maar niet afhankelijk van de feitelijke huurprijs.

De gedachte is de norm- of rekenhuurprijs te subsidiëren, ongeacht de hoogte van de feitelijke huurprijs.²² Dit resulteert in de prikkel of de *shopping incentive* voor de huurder om op zoek te gaan naar de gewenste prijs-kwaliteit verhouding (keuzevrijheid). Omdat de werkelijke huurprijs kan afwijken

²⁰ Notional is cursief weergegeven in de oorspronkelijke tekst.

²¹ Evenals bij de ex-post huursubsidie, gebruikt Gibb (1995) hier de 'tekort' formule waarin de minimum eigen bijdrage bepaald wordt op het verschil tussen inkomen en het inkomen dat benodigd wordt voor de (basis)behoeften.

²² Vanaf hier is deze paragraaf vooral geïnspireerd/overgenomen uit Elsinga en Haffner (2007b; zie ook Boelhouwer & Haffner, 2002, Haffner & Boelhouwer, 2006).

van de referentiehuurprijs - deze kan lager of hoger zijn dan de referentiehuurprijs - ontstaat er de stimulans voor de huurder om op zoek te gaan naar de gewenste prijs-kwaliteit verhouding.

De inkomensoverdracht is zo niet gebonden aan een bepaalde woning, waardoor vanuit een welvaarts-theoretische invalshoek geldt dat de keuzevrijheid voor de individuele woonconsument groter is dan als de subsidie woninggebonden is, dus gebaseerd op de feitelijke huur. Men kan immers op zoek gaan naar een lagere feitelijke huurprijs bij een bepaalde referentiehuur of een hogere feitelijke huurprijs met de bij de huurprijs horende woningkwaliteit zonder dat het subsidiebedrag verandert.

Een dergelijk normbedrag als richtsnoer voor de uit te keren subsidie gaat meer in de richting van de welvaartstheoretische optimale subsidiëring, omdat dit toelaat dat de burger meer zijn eigen keuze maakt dan bij het subsidiëren van de feitelijke huurprijs, maar minder dan bij een ongebonden bijdrage. Deze rangorde geldt uiteraard alleen als de referentiehuurprijs niet structureel op een zeer laag niveau wordt vastgesteld dat de subsidieontvanger eigenlijk geen keuzemogelijkheden heeft. Steuerle (2000: 4) noemt als voordeel van het verbeteren van de *efficiency* van de regeling als een referentiehuur in plaats van een feitelijke huur wordt gesubsidieerd: *avoiding or reducing the regulation of individual purchases*. *Regulation of individual purchases* hebben we hiervoor met het begrip maatwerk aangeduid.

Elsinga en Haffner (2007) hebben dit type inkomensoverdracht op basis van een referentiehuurprijs onderverdeeld naar de eenzijdige en de tweezijdige variant. Bij de tweezijdige variant wordt de referentiehuurprijs gesubsidieerd en is het financiële voor- of nadeel voor rekening van de huurder. De huursubsidie komt niet te vervallen, zoals dat wel het geval is als de te subsidiëren feitelijke huurprijs gelimiteerd is. Bij de eenzijdige variant zijn de meerkosten bij een hogere huurprijs dan de referentiehuur voor eigen rekening, maar komt een eventueel voordeel bij een lagere huurprijs dan de referentiehuurprijs bij de subsidieverstrekker terecht. Dit zou betekenen dat indien de feitelijke huurprijs lager is dan de referentiehuurprijs, de feitelijke huurprijs wordt gebruikt in de formule van de berekening van het subsidiebedrag. In de situatie waarin de feitelijke huurprijs hoger is dan de referentiehuurprijs, wordt daarentegen de laatste gebruikt bij de berekening van het bedrag aan huursubsidie.

De keuze van een overheid voor de eenzijdige vormgeving van een subsidiesysteem kan (mede) gevonden worden in het doelgericht subsidiëren en beheersen van het budget. De keuze voor een tweezijdig systeem kan gemotiveerd worden vanuit het argument van keuzevrijheid voor de woonconsument en het prikkelen van de consument om op zoek te gaan naar de beste prijs-kwaliteit-verhouding.

Vanuit een welvaartstheoretische invalshoek is de keuzevrijheid voor de huurder maximaal en gelijk (horizontale rechtvaardig) bij de tweezijdige variant vanwege de werking van de marktprikkels en transparantie van de regeling. Of de mate van keuzevrijheid daadwerkelijk zo uitpakt, hangt af van de meer specifieke invulling van het begrip referentiehuurprijs. Naarmate de referentiehuurprijs meer wordt gespecificeerd, dan wel naarmate er meer verschillende niveaus van referentiehuurprijzen worden onderscheiden, zal de theoretische keuzevrijheid volgens de welvaartstheorie voor de huurder minder zijn dan in het geval dat er maar één referentiehuurprijs relevant is.

2.2.3.5 Typologie van huursubsidie

In tabel 6 vatten we vanuit de voorgaande theoretische beschouwingen de drie typen huursubsidie samen op basis van de modaliteiten (kenmerken van de regeling) inkomen en huurprijs. De vier typen zijn inkomensafhankelijk en herverdelen derhalve inkomen van huishoudens met een hoger inkomen naar ontvangers met een lager inkomen. De typen verschillen in de wijze waarop rekening gehouden wordt met de huurprijs (al dan niet), en zo ja, met de feitelijke dan wel de referentie- of rekenhuurprijs.

De tabel toont de effecten op de kenmerkende doelstellingen van de typen huursubsidies. De effectiviteit van de regeling wordt gevat in de mate van maatwerk bij de verticale herverdeling. Maatwerk,

oftewel het aansluiten bij de feitelijke huurprijs, levert de ‘beste’ oplossing voor de geconstateerde noden.

Bij maatwerk wordt de ontvanger echter niet geprikkeld tot efficiënt gedrag. Vanuit de theorie berekend zijn bijdragen die alleen inkomensafhankelijk zijn, meer efficiënt dan de bijdragen die ook van de huurprijs afhangen. Bij efficiëntie gaat het enerzijds om de keuzevrijheid die in theorie geboden wordt aan de ontvanger en anderzijds om de mate van *moral hazard* in de zin van de mate waarin de regeling tot overconsumptie van wonen prikkelt. De efficiëntie van het instrument neemt in theorie toe naarmate minder van de feitelijke huurprijs wordt gesubsidieerd: feitelijke huurprijs, eenzijdige variant van de referentiehuurprijs, tweezijdige variant van de referentiehuurprijs, alleen inkomensafhankelijk (zie ook Priemus et al., 2005).

Tabel 6 **Typering van inkomensafhankelijke bijdragen met bestemmingsplicht op maatwerk of keuzevrijheid versus overconsumptie**

	Inkomensafhankelijk en huurprijsafhankelijk			Alleen inkomens-afhankelijk
	Feitelijke huurprijs	Referentiehuurprijs		
		Eenzijdige variant	Tweezijdige variant	
Afhankelijk van				
- Feitelijke huurprijs	Ja	Ja, tot referentiehuurprijs	Nee	Nee
- Referentiehuurprijs van referentiewoning	Nee	Ja, boven referentiehuurprijs	Ja	Nee
Scoort op:				
- Maatwerk	Ja	Nee	Nee	Nee
- Keuzevrijheid	Nee	Ja/nee	Ja	Maximaal
- Overconsumptie	Ja	Ja/nee	Nee	Nee

Bron: Eigen samenstelling

2.2.4 Ongewenste externaliteit: prijsopdrijvend effect

Als betaalbaar wonen wordt gerealiseerd voor de doelgroep, volgens de gedachtegang die aan een huursubsidie ten grondslag ligt, gaat het om de zogenoemde eerste-orde effecten waarbij wordt verondersteld dat er geen gedragswijzigingen plaatsvinden (O’Sullivan, 1986; Hills, 1991). In beginsel, zal een dergelijke veronderstelling niet met de realiteit overeenkomen, hebben we bijvoorbeeld bij de prikkel tot overconsumptie in de vorige paragraaf gezien. Dan zullen er zogenoemde tweede-orde effecten optreden (O’Sullivan, 1986; Hills, 1991). Mogelijkerwijs is de subsidie-ontvangende consument dan niet degene die daadwerkelijk baat heeft van de subsidie.

Door overconsumptie stijgt de vraag en ontstaat er een prijsopdrijvend effect - huren wordt duurder -, naast het prijsopdrijvend effect van de huursubsidie zelf dat resulteert in nieuwe vraag die zonder de huursubsidie niet zou zijn ontstaan (Salvi del Pero et al., 2016). Extra prijsopdrijving ontstaat ook als gevolg van de mogelijkheid van huurders en verhuurders om afspraken te maken over de huurprijs die een maximale subsidie oplevert. Ook kunnen prijzen stijgen als de verhuurders inspelen op een toegenomen vraag, als men weet dat huurders over het algemeen met een huursubsidie de huurprijs financieren. Nieuwe vraag leidt in de klassieke redenering tot een prijsverhoging van de bestaande voorraad.

In beginsel leiden stijgende prijzen ertoe dat aanbod gestimuleerd wordt (nieuwe productie van private huurwoningen) en kan de huurprijs op de langere termijn weer zakken naar het oude niveau

(Winters et al., 2004). Echter, daar waar de markt al krap is (er weinig leegstaande woningen zijn) en de elasticiteit van het aanbod van betaalbare woningen laag is, zijn huursubsidies verwacht minder effectief, omdat ze de prijs van betaalbare woningen de hoogte in kunnen duwen en zo kunnen resulteren in een vermindering van de voorraad woningen die betaalbaar zijn voor huishoudens met lage inkomens. Dit heeft dus ook gevolgen voor andere huurders waar het nieuwe huursubsidie-instrument betaalbaarheidsproblemen kan creëren. In het meest extreme geval komt de subsidie dus enkel de verhuurders ten goede (Haffner & Winters, 2016). Daarmee worden de noden van onbetaalbaarheid of armoede niet gelenigd.

2.2.5 Doelstelling: tegengaan van armoedeval – verbeteren van efficiëntie

De huursubsidie als inkomensafhankelijke regeling om de betaalbaarheid te verbeteren of de armoede tegen te gaan, zal gericht zijn op de maatschappelijke gedefinieerde noden van een bepaalde doelgroep. De regeling is verticaal efficiënt als de subsidie alleen beschikbaar is voor hen die deze nodig hebben (1998: 237). Zoals in paragraaf 2.2.1 aangegeven, wordt de vraag relevant van de marginale druk of *taper* van de regeling. Als deze hoog is, wordt de overdracht relatief snel afgebouwd. Voor hen die meer willen gaan werken (armoedeval) en voor hen die willen gaan werken (werkloosheidsval), kan het aantrekkelijk worden om deze voornemens niet te realiseren, als men daardoor het recht verliest op de inkomensoverdracht, is de klassieke economische argumentatie (Gibb, 1995: 521; Boelhouwer & Haffner, 2002: 18). Daardoor wordt het arbeidsaanbod ingeperkt als gevolg van de genoemde ‘vallen’ die kunnen optreden.

De prikkel om niet of minder te werken is een effect dat in beginsel onlosmakelijk verbonden is met een inkomensafhankelijke inkomensoverdracht. Men wordt geprikkeld om zich te gedragen naar het subsidie ontwerp. Derhalve kan men mogelijk ook dit gedrag onder *moral hazard* scharen. Walker en Niner (2012: 385) halen hier het voorbeeld van Priemus en Kemp (2004: 664) aan waar het gaat om partner huishoudens die eigenlijk samen wonen, maar dat niet doen vanwege de subsidie.

Zoals in paragraaf 2.2.1 wordt gemeld, heeft het verzachten van de armoedeval hogere kosten van de regeling (de overdrachten) tot gevolg dan een relatief steile *taper*.

2.2.6 Doelstelling: uitvoerbaarheid

Wat betreft de uitvoerbaarheid van de regeling formuleert Barr (1998: 9) de doelstelling van de welvaartsstaat als volgt: zo eenvoudig mogelijk en transparant mogelijk uitvoeren van de regeling, evenals het voorkomen van misbruik van de regeling/subsidie. Een huursubsidie kent derhalve niet alleen de kosten van de bedragen die uitgekeerd worden maar ook administratiekosten. Deze zullen beperkt worden naarmate de regeling meer eenvoudig is. Voor de aanvrager geldt dat een transparante regeling die eenvoudig aan te vragen is, vermoedelijk tot minder uitval (niet aanvragen) leiden dan een minder transparante regeling.

Sommige van de uitvoerbaarheidscriteria hebben relaties met hiervoor genoemde concepten. Zo kan de lijn tussen *moral hazard* en misbruik of zelfs fraude heel dun zijn (Priemus & Haffner, 2017 te verschijnen). Berekenend gedrag heet daarbij gebruik maken van de ‘mazen’ van de regeling.

Elke uitvoering van overheidsbeleid kent de kans op overheidsfalen, ook wel reguleringsfalen genoemd (Baarsma & Janssen, 2007). Dit zal geringer zijn als de regeling eenvoudig uit te leggen is en daardoor transparant is. Barr (1998: 92-93) schrijft falen vooral toe aan een overheid die opereert uit zelfbelang in plaats van vanuit de doelen van de welvaartsstaat. Naarmate de overheid bureaucratischer opereert (principaal-agent situatie tussen politici en bureaucraten) of de overheid meer ingaat op de wensen van coalities van kiezers of belangengroepen, zal de kans op overheidsfalen groter zijn (zie ook Elsinga et al., 2008: 67). Sowieso geldt dat als de kosten van overheidsingrijpen groter zijn dan de baten, er sprake is van overheidsfalen volgens Hof et al. (2006).

Tot slot biedt ook de theorie van Burton Weisbrod een verklaring van overheidsfalen. Deze theorie staat bekend onder verschillende namen, zoals de *public goods theory* (Hansmann, 1987), de *heterogeneity theory* (Salamon et al., 2001) en de *median voter thesis* (Anheier & Ben-Ner, 2003; zie voor meer informatie Elsinga et al., 2005; 2008). Dat markten kunnen falen is het vertrekpunt voor deze theorie, zoals omschreven door Barr (1998). Volgens de welvaartstheorie vormt een dergelijk markt-falen een grond voor ingrijpen door de overheid. Echter, verschillen van mening (heterogeniteit), die onvermijdbaar zijn in een democratie, kunnen ertoe leiden dat een overheid niet altijd ingrijpt of niet genoeg ingrijpt.

2.3 Conclusies

Tabel 7 verzorgt een overzicht van de doelen van een huursubsidie die vanuit de doelen van een verzorgingsstaat in navolging van Barr (1998) in dit hoofdstuk zijn afgeleid en relateert deze doelen aan een eerste overzicht van kenmerken van een huursubsidieregeling, de modaliteiten.

De mate van verticale herverdeling of kansengelijkheid of rechtvaardigheid geeft de effectiviteit van een regeling weer. Wonen wordt meer betaalbaar en een huishouden verkeert in een situatie van minder armoede, zeker als in het laatste geval rekening wordt gehouden met overige noodzakelijke uitgaven bij de berekening van de huursubsidie. De effectiviteit is maximaal als de mogelijkheid tot maatwerk maximaal is: het subsidiëren van de feitelijke huurprijs. In theorie gaat maatwerk (meest effectief) gepaard met een prikkel tot overconsumptie omdat het vanwege het *ex post* karakter geen keuzevrijheid biedt aan de ontvanger over de besteding van de subsidie. Daarmee ontstaat er een spanningsveld tussen de rechtvaardigheidsdoelstelling van de welvaartsstaat en de efficiëntiedoelstelling (Gibb, 1995; Barr, 1998; Boelhouwer & Haffner, 2002; Priemus et al., 2005; Elsinga & Haffner, 2007).

Ook voor de inkomensafhankelijkheid van de huursubsidie is een spanningsveld waar te nemen dat in beginsel van toepassing is op alle typen van huursubsidieregelingen. Overwegingen van effectiviteit (meer betaalbaar, minder armoede) en efficiëntie vragen om balans. Als het om het inkomen gaat, beschouwt men over het algemeen als ongewenst vooral de prikkel voor de ontvanger om te besluiten niet te gaan werken (werkloosheidsval) dan wel geen extra uren te gaan werken (armoedeval). De wijze waarop de inkomensafhankelijkheid vorm wordt gegeven, bepaalt de mate van deze prikkel.

Als het gaat om het doel van horizontale kansengelijkheid - gelijke monniken, gelijke kappen - speelt een heel cluster van kenmerken van de regeling. Deze worden allemaal gevat onder het begrip behoeftegeleid op basis van de gehanteerde definitie van 'onbetaalbaar' wonen. Iedereen in gelijke omstandigheden, bijvoorbeeld eenzelfde inkomen, heeft dan recht op de subsidie. Als de doelgroep is vastgesteld en horizontale kansengelijkheid wordt toegepast, zal de huursubsidie eigendomsneutraal moeten zijn, voor zover de betaalbaarheidsproblemen eigendomsvormoverschrijdend zijn. Zo valt ook te beredeneren dat een huursubsidie geen tijdelijk instrument kan zijn, als de tijdelijkheid raakt aan het uitgangspunt van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Dit geldt ook voor de regionale differentiatie van de huursubsidie als aangesloten wordt bij de inkomensverschillen en de verschillen in feitelijke huurprijzen, die ook neerslaan in de berekening van een rekenhuur. In het verlengde daarvan speelt de meeneembaarheid van de huursubsidie van de oude naar de nieuwe woning. In het kader van eigendomsneutraliteit en kansengelijkheid zou de subsidie in de *ex-ante* varianten, waaronder de alleen inkomensafhankelijke variant, meeneembaar moeten zijn, maar niet bij de feitelijke huurprijs. In het laatste geval is deze immers woningafhankelijk (de *ex-post* variant) en zal deze bij een nieuwe woning opnieuw bepaald moeten worden.

Tabel 7 Doelstellingen van de verzorgingsstaat en de belangrijkste modaliteiten (kenmerken) van een huursubsidieregeling

Doelstelling	Kenmerk van regeling (modaliteit)
<i>Verticale rechtvaardigheid (paragraaf 2.2.1)</i> - Betaalbaarheid verbeteren - Armoede bestrijden	Mate van <i>targetting</i> op basis van maatschappelijk gedefinieerde noden van onbetaalbaar wonen (prijs in relatie tot inkomen; kwaliteit): maatwerk
<i>Horizontale rechtvaardigheid (paragraaf 2.2.2)</i>	Mate van behoeftengeleid, waaronder: - meeneembaar - niet tijdelijk - regionaal gedifferentieerd - eigendomsneutraal* - transparant (niet-gebruik/uitval voorkomen)
<i>Sociale integratie (paragraaf 2.2.1 en 2.2.2)</i> Efficiëntie van de verdeling - Tegengaan van overconsumptie (paragraaf 2.2.3) - Tegengaan van prijsopdrijving (paragraaf 2.2.4) - Tegengaan van armoede- en werkloosheidsval (paragraaf 2.2.5) Uitvoerbaarheid (paragraaf 2.2.6)	Uitkeren aan huurder Bieden van keuzevrijheid door subsidie alleen te relateren aan inkomen of inkomen- en referentie-huurprijs - Niet uitkeren aan verhuurder - Maxima Geleidelijke afbouw Transparant, eenvoudig, controle (misbruik voorkomen)

* Een belangrijk verschil tussen kopen en huren blijft dat de eigenaar investeert en risico loopt w.b. vermogensopbouw.

Bron: Eigen samenstelling

In het voorgaande kan de vraag opgeworpen worden of de uitbetaling van de huursubsidie via de verhuurder of de huurder zou moeten verlopen en opperen we de redenering dat uitbetaling aan de huurder mogelijk kan voorkomen dat de huurder gestigmatiseerd wordt. Vanuit het doel van sociale integratie is dat ongewenst. Vanuit het type huursubsidie bezien, ligt het bij de *ex-ante* varianten voor de hand dat de huurder de subsidie direct ontvangt, terwijl er bij het type waarmee de feitelijke huur wordt gesubsidieerd, er een keuze ontstaat. In beginsel is ook vanuit het doel om prijsopdrijving tegen te gaan, uitbetaling aan de huurder gewenst.

Zo kunnen we concluderen dat bij sommige modaliteiten, er verschillende redeneringen kunnen worden onderscheiden. Sommige spreken elkaar tegen. Bijvoorbeeld vergroot de uitbetaling aan de huurder de kans op misbruik, maar is de kans op stigmatisering geringer dan bij uitbetaling van de huursubsidie aan de verhuurder. Deze en andere modaliteiten staan centraal in het volgende hoofdstuk waar we verder inzoomen op de modaliteiten vanuit voorbeelden in enkele landen en vanuit de literatuur.

3. MODALITEITEN: HOE HUURSUBSIDIES TE ONTWERPEN?

Zoals aan het begin van het vorige hoofdstuk is uitgelegd, kunnen de kenmerken waarmee men een regeling beschrijft de modaliteiten van de regeling worden genoemd. Modaliteiten hebben we verder ook nog draaiknoppen genoemd, aangezien de kenmerken geen vast gegeven zijn maar variabel vastgelegd kunnen worden. In overdrachtelijke zin draait men zo aan de knoppen van de regeling om aldus op de beoogde of gewenste effecten te sturen. Om te beoordelen in welke richting gedraaid moet worden, wordt het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 in dit hoofdstuk vertaald naar beoordelingscriteria. In paragraaf 3.1 geven we een overzicht van de modaliteiten en de beoordelingscriteria.

Een voordeel van huursubsidies is onder andere het goed kunnen richten van een subsidie op degenen die deze het meest nodig hebben. Er wordt in het voorgaande hoofdstuk echter ook verwezen naar potentieel negatieve effecten geassocieerd met huursubsidies. Deze effecten zijn voor een deel gemeenschappelijk aan inkomensafhankelijke of -geteste (*means-tested*) tegemoetkomingen, zoals de armoedeval of de werkloosheidsval. Ook het gebrek aan controle over de kosten door de overheid en de mogelijke *moral hazards* kunnen als nadelen gezien worden. De effecten van een huursubsidie kunnen ook te maken hebben met het in *cash* steunen van het gebruik van een schaars goed, zoals woningen zijn in gebieden waar weinig vrije woningen zijn en het aanbod traag of niet reageert op een toename van de vraag, namelijk het prijsopdrijvende effect.

Om gewenste en ongewenste effecten zoveel mogelijk te balanceren, kan aan het ontwerp van de huursubsidie gesleuteld worden. De genoemde 'effecten' bevatten dan vooreerst de impact van overheidsingrijpen op de doelen, betaalbaarheid en armoedevermindering, en verder de principes die ertoe moeten leiden dat de kosten die gepaard kunnen gaan met overheidsingrijpen zo minimaal mogelijk zijn. In het vorige hoofdstuk vonden we ze onder de doelstellingen van de verzorgingsstaat. Dit noemen we hier 'principes' om een onderscheid te maken met de hoofddoelen van een huursubsidieregeling, te weten betaalbaarheid en armoedevermindering. Deze principes kunnen ook teruggevonden worden in het werk van Van den Broeck et al. (2016) over het evalueren van de kosteneffectiviteit van het woonbeleid.

In dit hoofdstuk worden de modaliteiten niet alleen in het kader van de theoretische effecten beschouwd maar we brengen ook de argumentaties die we in de empirische literatuur gevonden hebben onder de aandacht. Vragen over de afbakening van de doelgroep en hoe het subsidiebedrag bepaald wordt, meer specifiek hoe de link met inkomen enerzijds en de huurprijs anderzijds concreet uitgewerkt worden, zijn hierbij aan de orde.

Alvorens we ingaan op de verschillende ontwerpkenmerken van subsidieregelingen in de paragrafen 3.3 tot en met 3.12 start dit hoofdstuk in paragraaf 3.1 met een overzicht van de beoordelingscriteria die we vinden in hoofdstuk 2 en de modaliteiten waaraan kan gesleuteld worden, gevolgd door een korte beschrijving van de huursubsidietypes in Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in paragraaf 3.3. Deze beschrijving dient als achtergrondinformatie voor de voorbeelden die we gebruiken. Aangezien het Verenigd Koninkrijk een flinke stelselwijziging achter de rug heeft van de huursubsidie, is de beschrijving daarvan te vinden in Bijlage 1.

Tot slot merken we op dat uiteindelijke keuzen van het ontwerp van een huursubsidiestelsel politieke keuzen zullen blijven. Het zetten van normen vraagt immers om een politieke afweging. Zoals Gibb (1995: 530) ook aangeeft:

"Levels of support, the degree of progressivity and of targeting cannot be fully answered with theorising by economists. There are fundamental issues concerning just at what level adequate social security provision should be in a modern economy."

3.1 Overzicht beoordelingscriteria en modaliteiten

In deze paragraaf geven we een overzicht van de beoordelingscriteria die uit hoofdstuk 2 zijn af te leiden enerzijds en het overzicht van de modaliteiten van een mogelijk huursubsidie-ontwerp anderzijds. De beslissingen over de afbakening van de doelgroep en de berekening van de subsidie - deze zogenoemde modaliteiten - worden idealiter gestuurd door de doelen en principes die men als beleidsmaker vooropstelt.

In tabel 8 bevat de linkse kolom een overzicht van de beoordelingscriteria uit hoofdstuk 2. Het zijn in de eerste plaats de woondoelen en armoedebestrijding. Verder beschouwen we de administratieve eenvoud en de budgettaire haalbaarheid als beleidsdoel. Daarnaast kan een aantal principes gelden. Deze werden gehaald uit de doelen en principes van de economie van de verzorgingsstaat. Hieronder beschouwen we kansengelijkheid/rechtvaardigheid/bilijkheid en efficiëntie alsook de principes die nodig zijn om deze te bereiken zoals keuzevrijheid. De rechtse kolom bevat verschillende elementen van het ontwerp van de huursubsidie, de draaiknoppen. Deze houden ten eerste een aantal voorwaarden in waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen om de subsidie te ontvangen, dus het afbakenen van de doelgroep (paragraaf 3.3). Verder gaat het over de berekening van het bedrag dat men aan subsidie ontvangt (paragraaf 3.4) en als laatste komen de uitvoeringsaspecten aan bod (paragraaf 3.5). Het verband wordt verder uitgelegd in de rest van hoofdstuk 3 en wordt samengevat in de besluitende tabellen in 3.13. In de tekst zullen we voor elke modaliteit bespreken hoe deze verandert afhankelijk van de beoordelingscriteria. In de samenvattende tabel verzamelen we voor elk beoordelingscriterium hoe dit zich vertaalt in ontwerpkenmerken van de subsidie (paragraaf 3.6).

Tabel 8 Overzicht beoordelingscriteria en modaliteiten

Beoordelingscriteria	Modaliteiten/draaiknoppen
BELEIDSDOELEN <ul style="list-style-type: none"> - Betaalbaarheid (inclusief kwaliteit en woonzekerheid) - Armoedebestrijding - Administratief eenvoudig - Budgettaire haalbaarheid PRINCIPES VANUIT WELVAARTSECONOMISCH PERSPECTIEF <ul style="list-style-type: none"> - Verticale rechtvaardigheid - Horizontale rechtvaardigheid incl. eigendomsneutraliteit - Efficiëntie: <ul style="list-style-type: none"> - tewerkstelling (armoedeval, werkloosheidsval) - overconsumptie - prijsopdrijvend effect - Keuzevrijheid 	DOELGROEP <ul style="list-style-type: none"> - Inkomensvoorwaarde - Vermogensvoorwaarde - Andere voorwaarden: verhuis, kwaliteit woning, ... BEDRAG SUBSIDIE <ul style="list-style-type: none"> - Bedrag en verband met inkomen - Bedrag en verband met feitelijke/referentie-huurprijs - Bedrag en keuze parameters ANDERE UITVOERINGSASPECTEN <ul style="list-style-type: none"> - Duurtijd programma en uitkeringsperiode - Meeneembaarheid - Regionale differentiatie - Betalen aan huurder of verhuurder - Koppelen aan sociale huisvesting - Budgettaire overwegingen - Administratie en take-up

Bron: Eigen samenstelling

In paragrafen 3.3 tot en met 3.5 koppelen we elk van de bovenstaande modaliteiten aan de beoordelingscriteria op basis van de theorie beschreven in hoofdstuk 2. We vullen dit aan met wat empirisch gevonden werd hieromtrent. We presenteren ook voorbeelden van andere landen. Daarom geven we in 3.2. eerst een overzicht van de typologieën van de huursubsidies in de landen die we vaak als voorbeeld gebruiken.

3.2 Huursubsidieregelingen in Duitsland, Nederland, VK en VS getypeerd

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, zijn op dit moment geen voorbeelden bekend van een huursubsidiestelsel dat alleen inkomensafhankelijk is. Op een bepaald moment bestond in Vlaanderen wel een subsidie die gebonden was aan huren maar waar het bedrag enkel op basis van het inkomen werd bepaald en niet op basis van de feitelijke of referentiehuur (zie hoofdstuk 1). De huidige Vlaamse huursubsidie en huurpremie worden niet meer op basis van het inkomen bepaald maar enkel op basis van de feitelijke huurprijs. Tabel 9 plaatst Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS) in de typologie van huursubsidies van tabel 6. Deze beschrijving dient als achtergrondinformatie voor de voorbeelden die de meer abstracte redeneringen en concepten moeten verduidelijken. Het is in het kader van deze studie niet de bedoeling om te komen tot een vergelijking van stelsels in verschillende landen.

Tabel 9 Typering van inkomensafhankelijk bijdragen met bestemmingsplicht

	Alleen inkomensafhankelijk	Ook huurprijsafhankelijk		
		Feitelijke huurprijs	Referentiehuurprijs	
			Eenzijdige variant	Tweezijdige variant
Voorbeelden van landen	Geen bekend	Nederland (huurtoeslag) - huursector	VS (<i>voucher</i>) - vooral private huur	
		VK (<i>housing benefit</i>) - sociale huur	VK (<i>housing benefit</i>) – private huur	
		Duitsland (<i>Kosten der Unterkunft</i>) - vooral niet-werkenden, huursector	Duitsland (<i>Wohngeld</i>) - werkenden, huursector en eigenwoningbezit	

Bron: Priemus en Haffner (2017, te verschijnen); Haffner et al. (2013); Walker en Niner (2012); Haffner en Boelhouwer (2006); Priemus et al. (2005); Stephens (2005); Kemp (2007b); zie ook bijlage 1 voor het VK

Voor zover bekend,²³ heeft van deze vier landen alleen de VS geen stelselwijziging doorgevoerd sinds 1998 (Boelhouwer en Haffner, 2002) en past men een zogenoemde *housing choice voucher* toe, gebaseerd op een rekenhuur – de eenzijdig vorm gegeven variant.²⁴

In Duitsland is de huursubsidieregeling die met de naam *Wohngeld*²⁵ werd aangeduid in 2005 blijven bestaan voor de werkenden, terwijl de woonlasten voor vooral de niet-werkenden (inclusief gepensioneerden) of de ontvangers met een zeer laag inkomen via een verhoging van de uitkering worden meegenomen, mits men passend woont (Haffner et al., 2013, 2009). Het *Wohngeld*, is evenals de *voucher* in de VS, een eenzijdige variant van de rekenhuur.

²³ De beschrijvingen geven, gezien het doel van deze studie, mogelijk niet de meest actuele stand van zaken weer.

²⁴ http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/about/fact_sheet (dd. 28/11/2016).

²⁵ <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/> (dd. 28/11/2016).

Evenals in Duitsland is ook in het VK de huursubsidie opgesplitst in dezelfde twee typen huursubsidie, maar twee andere doelgroepen. Voor ontvangers wonend in een sociale huurwoning die wordt verhuurd door een gemeente loopt de huursubsidie via een ophoging van de sociale voorzieningen (*income support*) en gaat het om subsidiëring van de feitelijke huur, mits passend gehuisvest, als aanvulling op de *income support*. De zogenoemde *Local Housing Allowance* (LHA) is verkrijgbaar in de private huursector (inclusief de woningen waarvoor zogenoemde *housing associations* als verhuurders optreden). Deze is vorm gegeven als huurprijs- en inkomensafhankelijke bijdrage; in eerste instantie als tweezijdige variant die later is ingeperkt. Bijlage 1 beschrijft deze veranderingen, aangezien de Britse regering experimenten heeft uitgevoerd en geëvalueerd en op basis van de evaluaties het huursubsidiesysteem in de private huursector heeft aangepast (zie ook Kemp, 2007b).²⁶

In Nederland is de uitvoering van de huursubsidie per 1 januari 2006 overgegaan naar de Belastingdienst en heet sindsdien huurtoeslag (Priemus en Haffner, 2017 te verschijnen). Daarmee is het type subsidie ongewijzigd gebleven. Het is een subsidie van de feitelijke huurprijs.²⁷

3.3 Doelgroep

Een eerste vraag die moet beantwoord worden is voor wie de huursubsidie zal bedoeld zijn. Wie zijn ‘zij die de subsidie nodig hebben’? Omdat vraagsubsidies als instrument van verticale herverdeling van inkomen goed gericht²⁸ kunnen worden hebben ze een goed effect op het verbeteren²⁹ van de betaalbaarheid. Bij het afbakenen van de doelgroep spelen verschillende modaliteiten een rol, namelijk de inkomensvoorwaarde of de vermogensvoorwaarde. Maar ook andere voorwaarden kunnen een rol spelen zoals huishoudenkenmerken of woningkenmerken.

Betaalbaarheids- en armoedeindicators kunnen aangeven hoe ernstig de problemen zijn en waar ze zich voordoen. Uit cijfermateriaal kan geanalyseerd worden welke de huishoudens zijn die betaalbaarheidsproblemen ondervinden. Van belang zijn dan de maatschappelijk gedefinieerde ‘normen’ voor betaalbaarheid op basis waarvan de relatie tussen inkomen en woonkost onacceptabel geacht wordt, evenals de relatie met de genoten of te genieten woonkwaliteit, zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet. Op deze manier wordt het betaalbaarheidsprobleem gecombineerd met de maatschappelijke aanvaardbare eis voor de kwaliteit van de woning en/of buurt. Huursubsidies hebben zo als doel het betaalbaar maken van een ‘geschikte’ woning. Deze woning moet dan van een bepaalde kwaliteit en aangepastheid zijn, zowel technisch als qua wooncomfort en/of bezetting (bijvoorbeeld aanwezigheid badkamer, voldoende aantal kamers). Hoe dit waarborgen is een punt van aandacht bij het ontwerp van een huursubsidie.

De vastgestelde normen van betaalbaarheid worden over het algemeen verder geoperationaliseerd, zodanig dat de aanspraak op en de berekening van woonsubsidies gebeuren aan de hand van tabellen of formules en die de volgende zaken in rekening brengen (Boelhouwer & Haffner, 2002; Kemp, 2007a: 6; Haffner et al., 2013: 10): de middelen van het huishouden, de grootte van het huishouden en/of de samenstelling van het huishouden en de woonuitgaven die voor subsidie in aanmerking komen. Onder middelen wordt het inkomen begrepen en in de meeste gevallen ook vermogen zoals spaargeld (zoals in het VK³⁰ en Nederland; Priemus & Haffner, 2017 te verschijnen).

Onder woonuitgaven wordt soms enkel huur beschouwd, maar soms ook andere aan wonen gerelateerde kosten (zoals voor riolering en waterverbruik, andere servicekosten, of verwarmingskosten;

²⁶ <https://www.gov.uk/housing-benefit/overview> (dd. 28/11/2016).

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurtoeslag> (dd. 28/11/2016).

²⁸ Een subsidie is goed gericht indien de huishoudens die het nodig hebben, ze daadwerkelijk ontvangen. Dus de huishoudens die het niet nodig hebben, krijgen de subsidie niet, en *alle* huishoudens die het nodig hebben, krijgen ze wel.

²⁹ Het gaat om zogenoemde formele of eerste-orde effecten waarbij de veronderstelling is dat de subsidieverstrekking niet leidt tot gedragseffecten (O’Sullivan, 1986; Hills, 1991).

³⁰ <https://www.gov.uk/housing-benefit/eligibility> (dd. 28/11/2016)

Boelhouwer & Haffner, 2002; Kofner, 2007; Hoekstra, 2008; Haffner et al., 2009: 171). Ook eenmalige kosten, zoals de kosten van een huurwaarborg zouden onder de definitie van 'onbetaalbaar' kunnen vallen.

Soms kunnen ook eigenaar-bewoners tot de doelgroep behoren en vallen ook de kosten van eigenaars (ten tijde van Kemp, 2007a) bijvoorbeeld in Duitsland bij het *Wohngeld* (waar dat nog steeds het geval is),³¹ Nieuw-Zeeland en Zweden onder deze laatste soort (zie ook Haffner et al., 2009, 2013).

Hieronder bespreken we de voorwaarden die kunnen gelden om de doelgroep te bepalen en hoe de beoordelingscriteria deze voorwaarden kunnen sturen.

3.3.1 Inkomensvoorwaarde

Bij de afbakening van de doelgroep voor een inkomensondersteunende regeling om de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren zal dus vooreerst een bepaalde inkomensgrens relevant zijn. Er moet dus beslist worden waar deze grens moet liggen. In beginsel zou deze moeten aansluiten bij de behoeften, de combinaties van inkomen en huur voor verschillende huishoudtypen die maatschappelijk onbetaalbaar geacht worden. In de praktijk blijken de inkomensgrenzen relatief of absoluut te zijn geformuleerd. In het relatieve geval zijn geografische verschillen 'ingeprogrammeerd'; in het absolute geval moet de wetgever zelf deze verschillen opleggen. Meestal worden door de wetgever bepaalde huishoudkenmerken mee in acht genomen zoals leeftijd van de gezinsleden, grootte en type van het huishouden of het aanwezig zijn van personen met een handicap³² om de inkomensgrens te bepalen.

In Nederland zijn de inkomensgrenzen niet alleen afhankelijk van type huishouden, dus of het gaat over een alleenwonende persoon of koppel (en per kind van jonger dan 23 jaar en inwonend is er ook een hogere inkomensgrens), maar ook van de leeftijd (<18 jaar, 18-23 jaar, 23-65 jaar, >=65 jaar) (zie ook Priemus & Haffner, 2017 te verschijnen; Haffner et al., 2009). Voor het VK gaat het volgens de website om een *low income*.³³ In Duitsland hanteert men voor het *Wohngeld* zes gebieden naar inkomen waarnaar eveneens het niveau van de rekenhuur gedifferentieerd wordt, alles naar aantal huishoudleden (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, 2016). Het lijkt hier te gaan om een absolute maat, terwijl in het *Housing Choice Voucher* programma in de VS de inkomensgrens relatief wordt gedefinieerd:³⁴ een maximum van 50% van het mediaan inkomen van de regio (dit is dan een *county* of een stadsgewest); daarbovenop zijn 3/4de van de *vouchers* voorbehouden voor huishoudens met een inkomen tot een maximum van 30% van de mediaan. Als het om lokale medianen gaat, zijn de inkomensgrenzen streekgebonden (zie verder differentiatie in paragraaf 3.5.3).

Heylen (2017) verkent hoe de inkomensgrenzen op wetenschappelijke wijze te bepalen vallen. Hij berekent bijvoorbeeld voor een huursubsidie met als doel het betaalbaar maken van kwaliteitsvolle woningen, empirisch-theoretisch onderbouwde grenzen (hij komt uit bij een minimale inkomensgrens en een maximale inkomensgrens) en normatieve grenzen. De basisbedragen voor alleenstaande personen uit de empirisch-theoretische methode dienen gecorrigeerd te worden via een wetenschappelijk verantwoorde equivalentieschaal voor de samenstelling van het gezin. De normatieve grenzen zijn gebaseerd op de woonbehoeften per type huishouden en zijn ook gebiedsafhankelijk.

Behalve de inkomensgrens is ook het inkomensconcept in de praktijk een belangrijk punt. Vaak gaat het over (netto/bruto) belastbaar inkomen of besteedbaar inkomen. Hoewel er een voorkeur kan

³¹ <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/> (dd. 28/11/2016).

³² Voorbeelden: de grootte van het huishouden is belangrijk in de VS voor de housing voucher; grootte en type in het VK voor de Housing Benefit; en in Nederland: grootte, oudere huurders en huurders met een handicap (uit: Priemus et al., 2005).

³³ <https://www.gov.uk/housing-benefit/eligibility> (dd. 28/11/2016)

³⁴ Zie "Am I eligible?" op volgende website: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/about/fact_sheet (dd. 24/10/2016).

bestaan voor een bepaalde inkomensdefinitie, de Canberra groep verdedigt bijvoorbeeld het gebruik van het besteedbaar inkomen, is het niet altijd mogelijk deze te gebruiken omwille van administratieve problemen zoals het automatisch beschikbaar zijn van bepaalde gegevens (zie Heylen & Winters, 2017). Soms ontbreken bepaalde delen van een concept zoals het inkomen uit roerende of onroerende goederen.

3.3.2 Vermogensvoorwaarde

Behalve het inkomen (uit arbeid, sociale zekerheidsbijdragen, of vermogen zoals spaargeld, aandelen, onroerend goed, ...) kan ook de hoogte van het vermogen beschouwd worden om te beslissen of een huishouden al dan niet recht heeft op de subsidie. Immers, economisch gezien levert vermogen extra draagkracht (maar ook risico) op in vergelijking met de situatie waarin alleen inkomen aanwezig is.

In sommige landen (bv. Nederland,³⁵ VK³⁶) wordt de hoogte van het vermogen mee in acht genomen om te waarden of huishoudens voor de steun in aanmerking komen. Dus er moet desgevallend dan ook beslist worden welke de vermogensgrens moet zijn. Echter, in vele landen, waaronder België, bestaat er geen automatisch verkrijgbare informatie over de hoogte van het vermogen. Enkel over eigendom van onroerende goederen is meestal informatie te verkrijgen op basis van het kadaster. Dus als een alternatief voor een vermogensgrens wordt het al dan niet bezitten van onroerend goed soms als een afbakening van de doelgroep beschouwd.

Of vermogensgrenzen als een voorwaarde mee moeten opgenomen worden, hangt af van de doelstellingen van het beleid. Indien het erop gericht is de betaalbaarheid te verbeteren en de betaalbaarheid wordt gedefinieerd als zijnde een verband tussen woonkosten en inkomen, wordt inkomen uit vermogen mee beschouwd als het opgenomen wordt in het totale inkomen. De bijkomende vraag is of de hoogte van het vermogen moet opgenomen worden als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een huursubsidie.

Indien men de huursubsidie wil richten op armere huishoudens speelt het vermogen een rol. In 1998 werd het verband tussen armoede en vermogen aangetoond door Van den Bosch: het overgrote deel van de armen bezat geen groot vermogen, met uitzondering van de eigen woning. Daarom moeten huishoudens met groter financieel vermogen niet beschouwd worden als zijnde 'gelijk' aan huishoudens met hetzelfde inkomen maar met lager vermogen inzake het risico op armoede. In dit geval mag de subsidie gericht worden op huishoudens in armoede of met groter armoederisico, en kan ook het opleggen van vermogensgrenzen gerechtvaardigd worden. Het vermogen wordt bijvoorbeeld meestal ook mee in rekening gebracht bij het beoordelen of men in aanmerking komt voor een bijstandsregeling (die een armoededoelstelling heeft).

Het onderzoek van Van den Bosch (1998) vond wel dat de eigen woning een uitzondering was op het vermogenskenmerk van armoede. Ongeveer de helft van de armen bezat een woning. Maar zij gebruikten deze wel in de meeste gevallen als bewoners (eigenaar-bewoners). Het verschil tussen financieel vermogen en de eigen woning is ook dat het ene gemakkelijk kan aangesproken worden wanneer het inkomen lager is en het andere niet. Daarom kan de eigen woning buiten deze vermogensbeschouwing gelaten worden en kan verdedigd worden dat vermogensvoorwaarden op het roerende vermogen worden gebaseerd en niet op de eigen woning. Bij gebrek aan informatie over financiële vermogens kan het onroerend vermogen als benadering gebruikt worden.

Anderzijds zou men voor het in aanmerking komen van een huursubsidie wel kunnen redeneren dat ook dit onroerend vermogen liquide gemaakt kan worden (door de woning te verkopen) waardoor de

³⁵ Zie voor het in aanmerking komen van de huurtoeslag: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/huurtoeslag/huurtoeslag_2016/voorwaarden_2016/voorwaarden_huurtoeslag_2016 (dd. 24/10/2016).

³⁶ Zie voor het in aanmerking komen voor de Housing Benefit: <https://www.gov.uk/housing-benefit/eligibility>; spaargeld moet onder een bepaalde grens liggen (dd. 24/10/2016).

betreffende huishoudens vermoedelijk boven de vermogens- en/of inkomensgrens zouden komen te liggen en geen aanspraak zouden kunnen maken op een huursubsidie. Daarom kan beslist worden de eigen woning toch op te nemen als een vermogensvoorwaarde en te verbinden met het niet in aanmerking komen voor een huursubsidie.

Een ander aspect is hier wel de kwaliteit van de woning. Het kan zijn dat bepaalde huishoudens wel in de eigen woning wonen maar dat deze van te lage kwaliteit is. Men kan in dat geval wel toelaten dat men een eigen woning bezit terwijl men toch in aanmerking komt voor een huursubsidie. De voorwaarde zou dan wel moeten zijn dat deze woning verkocht wordt binnen afzienbare tijd, zodat ze door nieuwe eigenaars (vermoedelijk) gerenoveerd kan worden.

3.3.3 Andere voorwaarden

3.3.3.1 Kwaliteit

De kwaliteit van de woning hangt nauw samen met het verbeteren van de betaalbaarheid omdat betaalbaarheid impliciet inhoudt dat het hier gaat over de betaalbaarheid van een woning van een zekere minimumkwaliteit aan de ene kant en maximum kwaliteit aan de andere kant. De niet-betalbaarheid van een luxewoning wordt niet beoogd als doelstelling. Om in aanmerking te komen voor een huursubsidie zal er dus vaak ook een kwaliteitsvoorwaarde gesteld worden. De kwaliteitsvoorwaarden kunnen gaan over de kwaliteit en aangepastheid van de woning, en rond bijvoorbeeld minimum of maximum aantal slaapkamers voor een bepaalde gezinssamenstelling.

De kwaliteitsvoorwaarde kan expliciet gecontroleerd worden door een kwaliteitsonderzoek van de huurwoning. De maximum kwaliteitsvoorwaarde kan ook impliciet aanwezig zijn door het opleggen van een maximum huurprijs wanneer de feitelijke huur wordt gesubsidieerd of via het hanteren van een bepaalde referentieprijs die teveel kwaliteit uitsluit (zie verder). Om overconsumptie zoveel mogelijk tegen te gaan zal dus ofwel met een referentiehuurprijs gewerkt worden die de situatie realistisch weergeeft ofwel met maximum huurprijzen in geval men kiest voor feitelijke huurprijzen (zie meer uitleg 3.5).

3.3.3.2 Verhuis

De woning moet dus aan bepaalde voorwaarden voldoen, waardoor misschien een verhuis noodzakelijk is. Of een verhuis nodig is hangt in eerste instantie af van de doelstellingen van de regeling. Indien de doelstelling gaat over het steunen van huishoudens met een laag inkomen in het kwalitatief verbeteren van hun woonconsumptie (van een te laag kwalitatieve situatie naar een situatie van aanvaardbare kwaliteit) zal dit een verhuis met zich moeten meebrengen. Dan zijn de minimale kwaliteitseisen in het geding (zie ook paragraaf 3.3.1). Omgekeerd kan er bij overconsumptie op basis van 'te veel' kwaliteit ook geëist worden dat men verhuist naar een passende woning, zoals in paragraaf 3.4.1 is geschetst. Of kan men toelaten dat het teveel aan kwaliteit zelf wordt bijgepast? Zie ook de uitleg bij 3.5 over de link tussen het subsidiebedrag en de huurprijs.

Of een huishouden daarbij eerst moet verhuizen voor het de subsidie kan aanvragen (dan is het een ex post subsidie) of dat het eerst moet weten of het in aanmerking komt voor de subsidie voor de zoektocht naar een woning kan beginnen (ex ante subsidie) is ook relevant voor het verhuisgedrag. Indien men eerst moet verhuizen maar niet zeker is nadien een subsidie te ontvangen, kan de onzekerheid maken dat er toch maar niet verhuisd wordt.

Indien er geen verhuis nodig is om voor de subsidie in aanmerking te komen, lijken er minder prijs-opdrijvende effecten te bestaan (Yates, 2012). Zie hiervoor ook link met huurprijs 3.5.

3.3.3.3 Eigendomsvorm

Behalve de kwaliteitsvoorwaarde bestaat soms ook de ‘eigendomsvormvoorwaarde’. Sommige huursubsidies zijn voorbestemd voor het huren op de private huurmarkt zoals in de VS het geval is. Andere kunnen gebruikt worden in de hele huursector, zowel voor huren in de private huurmarkt als in sociale huursector. Dit is het geval in Nederland en het VK. In Duitsland waar de huursubsidie eigenlijk een woonsubsidie is, kan deze zowel op de private huurmarkt, de sociale huursector of voor eigenwoning-bezit gebruikt worden. In het laatste geval is de eigendomsneutraliteit volledig gerespecteerd.

3.3.3.4 Overheidsbudget

Een andere voorwaarde om al dan niet in aanmerking te komen voor een huursubsidie betreft de mogelijke beperking van overheidsbudget dat gevolgen kan hebben voor de voorwaarden om in aanmerking te komen. Een voorwaarde die misschien moet worden gesteld om in aanmerking te kunnen komen, is de budgetvoorwaarde (‘indien overheidsmiddelen nog beschikbaar’). Indien dit budget beperkt is, kan het zijn dat niet iedereen die wel in aanmerking komt op basis van voorgaande voorwaarden, een huursubsidie kan ontvangen. Bij een beperkt budget, zoals bijvoorbeeld in de VS het geval is, geldt bijvoorbeeld het principe ‘first come, first served’ (of op=op). Tegenover het beperkt budget, bestaat het vraaggeleid budget waarbij ieder die aan de voorwaarden voldoet, recht heeft op een huursubsidie.

Als het budget leidend is bij het uitkeren van een subsidie, zijn er twee manieren waarop er rekening mee gehouden wordt: impliciet en expliciet. Het grote verschil ligt in het recht hebben op een subsidie of niet vanuit het oogpunt van het budget.

In het impliciete geval, ontstaat er een recht op de subsidie, mits men aan de voorwaarden voldoet. Echter, zoals in Nederland, wordt er vervolgens impliciet gebudgetteerd, omdat een budget overschrijding van de huursubsidie door meer of hogere aanvragen opgevangen moet worden binnen hetzelfde budget binnen dezelfde periode. Bij overschrijdingen en bij een dergelijke bepaling moet er dan ook gezuinigd worden, maar dat geldt dan voor alle ontvangers van de subsidie (OECD, 2009; Priemus en Haffner, 2017 te verschijnen).

Een ander voorbeeld van ‘impliciet’ ‘budgetteren’ is de Duitse methode, zoals deze bestond in het verleden voor het *Wohngeld* (Haffner et al, 2009; Boelhouwer en Haffner, 2002). Evenals bij het Britse *Housing Benefit* en de Nederlandse huurtoeslag heeft men bij het *Wohngeld* recht op de huursubsidie, mits men aan de eisen voldoet. Echter, in tegenstelling tot het Nederlandse beleid waar jaarlijks alle bedragen worden aangepast via het parlement (inflatiecorrecties), deed Duitsland dat nooit jaarlijks. Zo ontstonden er golven in de regeling. Door ontvangers die op een gegeven moment uit de *Wohngeld* regeling vielen, nam het aantal ontvangers af. Na het bijstellen van de bedragen eens in de zo veel tijd, nam het aantal ontvangers weer toe. Deze vorm van budgetteren is niet zo zeer van invloed op de sociale of zelfs rechtsgelijkheid, maar wel op de rechtszekerheid, gegeven de koopkrachtverliezen die door inflatie optreden. Er kan dus ook gebudgetteerd worden via het al dan niet instellen van indexaties, met vaste of variabele periodiciteit.

In de expliciete variant, zoals in de VS, vindt er selectie bij de poort plaats. ‘Nieuwe’ gevallen worden toegelaten als er budget beschikbaar is. Zo werkte het *Housing Choice Voucher* programma in de VS (Haffner & Boelhouwer, 2006). In een budgetbeperkte programma bestaan dan wachtlijsten, indien er meer gezinnen voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen dan dat er budget is. Men moet zich eerst inschrijven op een wachtlijst (soms bestaan/bestonden wachtlijsten tot 8 jaar lang; Boelhouwer & Haffner, 2002; Priemus et al., 2005). Een voorbeeld van een mededeling over budgetbeperking is te vinden op de website van Housing Works, een partner van de overheid in het managen van huurwoningen die deelnemen aan het *Housing Choice Voucher* programma, in een bepaalde regio:

“Housing Works manages roughly 1,200 vouchers in Central Oregon’s tri-county area. The number of vouchers available varies depending on federal funding. Because the demand for vouchers is far

greater than the supply, Housing Works maintains a waitlist which typically runs in the thousands. The Section 8 Housing Choice Voucher Waitlist is open for one week in January of each year.”
(<http://housing-works.org/vouchers/frequently-asked-questions> dd. 25/10/2016)

Het gebudgetteerde programma kan dus niet voldoen aan de aanvraag van vele huishoudens, huishoudens die wel in aanmerking komen voor het ontvangen van een voucher. Een dergelijk gebudgetteerde subsidie leidt tot het uitsluiten van huishoudens die wel in aanmerking komen voor de subsidie. Derhalve treedt horizontale ongelijkheid op.

Een programma dat het recht op de huursubsidie toestaat, bevordert het best de gelijkheid (iedereen die er recht op heeft, ontvangt het), terwijl het gebudgetteerde programma meer controle op het budget toelaat omdat dit vooraf vastligt. Dit geldt ook als inflatiecorrecties en dergelijke niet automatisch worden doorgevoerd. Een vraaggeleid budget dat de horizontale gelijkheid respecteert maar ook de rechtszekerheid, dus waar inflaties en uitbreidingen toegelaten worden, zal meebewegen met de conjunctuur. Waar men zowel de horizontale gelijkheid van kansen als de budgettaire haalbaarheid wil respecteren, kan best gekozen worden voor het impliciet budgetteren. Aan de andere kant kan dit dus de zekerheid van de subsidieontvanger in het gedrang brengen (doordat het bedrag niet geïndexeerd wordt of zelfs lager wordt omdat het gedeeld moet worden met meerdere gerechtigden).

3.3.4 Conclusie verband doelgroep en de beoordelingscriteria

De afbakening van de doelgroep van de subsidie en het beschikbare overheidsbudget zal effect hebben op de mate waarin horizontale kansengelijkheid of eigendomsneutraliteit wordt gerealiseerd. Het gaat dan om het al dan niet beperken van de toegang tot de huursubsidie. Geen beperking wordt opgelegd, indien het programma gestuurd wordt door de maatschappelijke gedefinieerde behoeften van onbetaalbaar wonen, omdat ieder huishouden dat in aanmerking komt daadwerkelijk de subsidie ontvangt. Deze sturing wordt ook gekoppeld aan het niet budgetteren van de subsidie, hetgeen de totale kost van een behoeftegeleid steunprogramma minder goed voorspelbaar maakt.

Ook andere modaliteiten in verband met het afbakenen van de doelgroep kennen een effect op de horizontale kansengelijkheid, als de beleidskeuze of ontwerpkeuze van de regeling niet gebaseerd is op het uitgangspunt van ‘gelijke monniken, gelijke kappen’. Bijvoorbeeld als het bereik van de subsidie beperkt wordt tot een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld ouderen of gezinnen met kinderen) en die keuze niet gebaseerd is op dit uitgangspunt, is de horizontale kansengelijkheid in het geding. Ook kan horizontale ongelijkheid aan de orde zijn, als het bereik van de regeling beperkt wordt tot één eigendomsvorm.

Kortom, betaalbaarheidsproblemen oplossen op basis van maatschappelijk gedefinieerde behoeften leidt tot meer verticale en horizontale rechtvaardigheid. Zodra de inkomenssubsidie gebonden wordt aan regels die niet de horizontale gelijkheid van kansen als doel hebben, komt deze in gevaar.

3.4 Bedrag van de subsidie

De meeste formules voor de berekening van de hoogte van de subsidie zijn varianten van de zogenaamde *housing gap* benadering (paragraaf 2.2.4.2). Hiervoor geldt de volgende formule voor de berekening van de subsidie (Kemp, 2007a: 7):

$$HS = a(H - bY)$$

Hierbij is de huursubsidie (HS) afhankelijk van wat in aanmerking komt als woonuitgaven (H) en het inkomen (Y). De woonkosten kan enkel de naakte huur zijn maar kan ook verhoogd worden met uitgaven voor nutsvoorzieningen (zie ook vorige paragraaf). De woonkost kan verder *ex post* of *ex ante* geformuleerd worden (paragraaf 2.2.4.2). Het verband met de huurprijs bespreken we in paragraaf 3.4.2. In paragraaf 3.4.1 bespreken we het inkomensconcept en het verband met inkomen.

Daarenboven wordt dit geheel (woonuitgaven minus eigen bijdrage) gecorrigeerd met een factor die meestal kleiner is dan 1 (a). Zowel a als bY kunnen binnen een regeling verschillen tussen bepaalde groepen, volgens inkomenshoogte of niveau van huur. De keuze van a en b is een politieke keuze. Daar waar de keuze van b in verband kan gebracht worden met betaalbaarheidsindicatoren, bestaat er over de keuze van a geen theorie (het krijgt dan ook geen eigen paragraaf in dit onderdeel).

Hoe groot al deze variabelen in de formule zijn, heeft een groot belang voor onder andere de kost van het programma en de verdelingseffecten. Voor de meeste betaalbaarheidsindicatoren bestaat er een verband met inkomen (zie Winters et al., 2013) zoals de woonquote of het resterend inkomen. De woonquote bestempelt een huurprijs als betaalbaar indien deze niet meer is dan bijvoorbeeld 30% van het inkomen. Deze grensquotes kunnen ook verschillend ingesteld worden voor verschillende hoogtes van inkomen. Ze kunnen dus continu of getrapt verlopen.

Voorbeelden:

- de berekening van de waarde van het tegoed in het Housing Choice Voucher programma in de VS gaat als volgt: voucher holders dragen 30% van hun inkomen bij aan de huur, de rest wordt bijgepast door de voucher, tot aan een payment standard (Desmond & Perkins, 2016). De payment standard is een limiet die wordt gezet door het Local Housing Authority die de benefits beheert (zie verder link met huurprijzen). De werkelijke huurprijs mag hoger liggen maar dan moet het huishouden de rest zelf bijpassen, maximum tot 40% van zijn inkomen. Drie van vier vouchers zijn gereserveerd voor huishoudens met een inkomen dat minder is dan 30% is van het mediaan inkomen of de armoedelijk (de hoogste van de twee) in de regio. Een vierde is voor huishoudens tot 80% van het mediaan inkomen/armoedelijk;
- voucherhouders in de VS moeten dus zelf precies 30% van hun maandelijks inkomen betalen voor huur en nutsvoorzieningen en de overheid betaalt de rest tot aan het lokaal bepaald maximum of betalingsstandaard. In dit geval is b steeds 0,3 en a is 1. H is een lokaal bepaald maximum gezet door de Local Housing Authority (de betalingsstandaard; deze betalingsstandaard is een referentiehuurprijs; zie link met huur 2.3.3);
- in Nederland is de hoogte van de subsidie ook afhankelijk van het inkomen maar hoe hoger het inkomen, hoe hoger de 'eigen bijdrage' (eigen bijdrage plus bedrag aan kwaliteitskorting; zie hiervoor en paragraaf 2.2.4.2) van een huishouden. Hier zal b variëren afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Dit vertaalt zich praktisch in een getrapt systeem waar voor elke toename van het jaarinkomen met 500 € een ander bedrag aan subsidie wordt toegekend (hoe hoger het inkomen, hoe lager dit bedrag) (website belastingdienst: bedragen per maand);³⁷

³⁷ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/zorgtoeslag/zorgtoeslag_2016/voorwaarden_2016/inkomen/bedragen_per_maand

- Volgens het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB; 2016: 25) bedraagt a 1,15, omdat de formule voor het bedrag aan Wohngeld luidt: $1,15(H-(c+dH+eY)Y)$ euro. Derhalve staat $c+dH+eY$ voor de eigen bijdrage van het huishouden (hetgeen hiervoor met b is aangeduid). H staat hier voor de ex ante huurprijs (en niet voor de ex post huurprijs, zoals in Nederland). De variabelen c , d en e zijn bepaald op basis van het ledenaantal van het huishouden. BMUB (2016) licht deze variabelen niet toe, omdat de formule vertaald is naar huursubsidietabellen naar aantal huishoudleden. Echter, volgens Boelhouwer en Haffner (2002: 51-52) bedroeg c 0,063 voor een eenpersoonshuishouden en verminderde stapsgewijs naar 0,042 bij een vijfpersoonshuishouden en werd negatief voor een huishouden met minimaal 9 leden. De kleine letter d stond voor de proportie van de huur die men zelf moest betalen. Deze bedroeg 0,0007963 voor een eenpersoonshuizen en daalde met elk extra gezinslid. De kleine letter e stond voor de proportie van het inkomen dat zelf betaald moest worden: 0,000008745 voor een eenpersoonshuishouden en nam af met de toename van het aantal leden van het huishouden. Dit soort proporties zullen gebaseerd zijn op rekenmodellen over uitgaven aan huur voor verschillende huishoudtypen op basis van het aantal leden en luiden mogelijk ten tijde van het schrijven van het onderhavige rapport anders, aangezien de formule die Boelhouwer en Haffner (2002) beschrijven niet de factor $a=1,15$ bevat.

3.4.1 Verband met inkomen

Het verband met inkomen is niet alleen belangrijk voor het bepalen van de hoogte van de subsidie op een bepaald moment, maar ook voor de afname of toename van de subsidie naar aanleiding van een toe- of afname in het inkomen (marginale druk) en de effecten die uitgaan op de arbeidsparticipatie van ontvangers van een huursubsidie. Hieronder bespreken we eerst op welke manier het bedrag dat aan huursubsidie verkregen wordt, verbonden kan zijn met het inkomen. In 3.4.1.2. bespreken we dan de effecten op de arbeidsparticipatie.

3.4.1.1 Bepaling van subsidiebedrag

Het inkomen hangt af van het relevant geachte inkomensconcept dat wordt gebruikt. Zoals we reeds zagen (zie 3.3.1) is dit in de praktijk beperkt tot het inkomensconcept dat gemakkelijk gecontroleerd en vorm kan gegeven worden via bestaande data, vaak het netto belastbaar inkomen. Het kan in het kader van de armoedebestrijding ook als 'rest'inkomen geformuleerd worden, het inkomen dat een ontvanger niet nodig heeft om de maatschappelijk gedefinieerde basisbehoeften te kopen (Gibb, 1995).

Verder wordt het inkomen gecorrigeerd voor wat wordt aangenomen als een redelijke eigen bijdrage van het huishouden (bY). b kan een percentage van het inkomen zijn maar soms kan de eigen bijdrage (bY) van het huishouden ook uitgedrukt worden als een soort van minimum eigen bijdrage in plaats van als een percentage van het inkomen. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden om overconsumptie (*moral hazard*) te voorkomen. Het bepalen van een percentage van het inkomen als eigen bijdrage kan namelijk veroorzaken dat een persoon een woning zal zoeken die duurder is dan bijvoorbeeld 30% van zijn inkomen (indien $b=0,3$) opdat deze als niet-betaalbaar zou worden beschouwd en hij dan een huursubsidie ontvangt, terwijl hij in principe best een kwalitatieve woning zou kunnen vinden met een huurprijs die niet hoger ligt dan 30% van zijn inkomen. Bij een minimum eigen bijdrage wordt dit effect vermeden.

3.4.1.2 Beoordelingscriterium arbeidsprikkels: werkloosheidsval en armoedeval

Inzake het verband met inkomen, is behalve de verdelingseffecten (verticale gelijkheid) en de kosten van het programma, de invloed op de arbeidsprikkels een relevant beoordelingscriterium. Omwille van het negatief teken van de eigen bijdrage zal de huursubsidie afnemen indien het inkomen stijgt omdat de eigen bijdrage groter wordt. Bij een hoger inkomen zal men ook meer sociale lasten moeten dragen

(sociale zekerheidsbijdragen, belastingen). Het kan dus zijn dat de subsidieontvanger het nettoresultaat van een inkomenstoename als te klein beschouwt om de overstap naar werken of meer werken te maken (paragraaf 2.2.5). Het kan ook zijn dat bepaalde subsidies gelinkt zijn aan het soort van inkomen en dit kan werkloosheidsvallen veroorzaken indien het netto-effect van te gaan werken te klein is in verhouding tot wat men aan subsidie ontving indien men niet ging werken. Deze effecten zouden personen dus in de zogenaamde werkloosheidsval (niet gaan werken) of armoedeval (niet méér gaan werken) lokken.

Het begrip afbouwpercentage of marginale druk is hier relevant (paragraaf 2.2.5). De marginale druk is de mate waarin de inkomensondersteuning wegvalt, bijvoorbeeld als je inkomen stijgt. De marginale druk is het percentage van het 'extra inkomen' dat dan van de huursubsidie wordt afgetrokken. Een te hoge marginale druk kan direct voor een armoedeval zorgen en disincentieven creëren om te gaan werken. De housing benefit in het VK is maximaal gelijk aan het totaal bedrag van de 'redelijke huur' voor inkomens onder een bepaald minimum (dat gelijk is aan dat van de sociale zekerheidsprogramma's). De beslissing om te gaan werken, kan dan grote gevolgen hebben op de ontvangen huursubsidie. Een marginale druk van bijvoorbeeld 65% bestempelt Stephens (2007b: 122) als *severe* (zeer hoog). Het verlagen van de armoede- of werkloosheidsval kan door de marginale druk dus niet te hoog te maken maar het verzachten van de marginale druk leidt tot hogere kosten voor het subsidieprogramma (paragraaf 2.2.5).

Soms is het moeilijk het effect van huursubsidies te scheiden van het effect van inkomenssteun omdat ze vaak samen verkregen worden. Vooral waar huishoudens meerdere inkomensgerelateerde voordelen genieten, wordt het cumulatief risico op een armoedeval groter, dus hoe de huursubsidie aan inkomen gelinkt wordt (of een vermindering erin aan een stijging in inkomen) heeft een invloed op de koopkracht van een huishouden. Indien de koopkracht nauwelijks verbetert door te gaan werken of meer te werken (omdat er dan een verlaging van de steun of meerdere vormen van steun zal doorgevoerd worden), zal dit de stimuli om te gaan werken of meer te werken negatief beïnvloeden, is de klassieke argumentatie.

Ondanks deze redeneringen zijn de bewijzen dat huursubsidies het arbeidsparticipatiegedrag zouden beïnvloeden niet eensluidend (zie overzicht in Yates,³⁸ 2012; zie ook overzichten in Stephens (2005), Haffner & Boelhouwer (2006) en Walker & Niner (2012)). In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat als de huursubsidie vooral naar senioren gaat, het effect op het arbeidsaanbod beperkt kan blijven (Haffner & Boelhouwer, 2006; Van der Schaar en Kromhout, 2007: 39). Ook Shroder (2002: 18) argumenteert dat de armoedeval niet per definitie hoeft op te treden. Elke subsidie-ontvangst zal leiden tot een inkomenseffect en een substitutie-effect bij de ontvanger. Deze kunnen anders uitpakken als de ontvanger de inkomensoverdracht niet als inkomenssupplement beschouwt, maar als prijssubsidie voor een normaal goed, waarvoor de klassieke redenatie over werkdisincentieven niet van toepassing is. Tevens constateert Shroder (2002) gebaseerd op zijn analyses dat er op kortere termijn geen verband te constateren is tussen de Amerikaanse *voucher* en de arbeidsparticipatie. Volgens Priemus et al. (2005) bevordert het *voucher* systeem van de VS de zelfvoorziening van een huishouden door een versterkt zoekgedrag naar werk. Ford et al. (1995); Ford en Kempson (1996: 3) volgens Walker en Niner (2012: 385) concluderen in de VK context dat huishoudens weliswaar de financiële kant in hun beschouwingen meenemen, maar dat er ook iets uitgedrukt werd in de interviews als een motivatie om te werken (zelfvertrouwen) die los staat van de financiële overwegingen (zie bijlage 1).

³⁸ Yates (2012) geeft een overzicht van studies met effecten van huursubsidies op arbeidsincentieven en ook op het opbouwen van menselijk kapitaal (p. 408): er is geen consistent bewijs.

Shroder concludeerde al in 2002, p. 387:

"So long as housing assistance is not an unconditional cash grant, the effect of housing assistance on labor supply, as matter of either theory or practice is ambiguous."

Hoe huursubsidies de arbeidsincentieven beïnvloeden is ook mede het resultaat van het effect dat ze hebben op mobiliteit (zie later paragraaf meeneembaarheid 3.7). En er bestaat ook een link met de administratie van het huursubsidiesysteem (zie verder paragraaf administratieve problemen 3.12).

3.4.1.3 Conclusie verband inkomensgebaseerde subsidie en de beoordelingscriteria

Indien men de arbeids- en werkloosheidsval wil vermijden, mag de marginale druk niet te hoog zijn. Hoe lager de marginale druk echter is, hoe groter de kosten van het programma zullen zijn. In de praktijk is het effect van inkomen gebaseerde subsidies op arbeidsparticipatie echter niet bewezen. Betreffende het vermijden van overconsumptie is het beter een minimum eigen bijdrage op te leggen dan een bepaald percentage van het inkomen.

3.4.2 **Verband met huurprijs**

Zoals we reeds zagen, kan het verband met de huurprijs gebaseerd zijn op het gebruik van de feitelijke huurprijs of op de referentiehuurprijs (zie 2.2.4). De keuze voor het één of het ander heeft te maken met de beoordelingscriteria, namelijk met de wens om de keuzevrijheid zo maximaal mogelijk te respecteren, of om overconsumptie zoveel mogelijk tegen te gaan alsook eventuele prijsstijgingen.

Zoals in de formule voor de berekening van het subsidiebedrag aangevoerd in paragraaf 3.4, wordt de huurprijs meestal mee opgenomen in de berekening van het subsidiebedrag. Indien er geen verband is met de huurprijs gaat het over de in hoofdstuk 2 beschreven ongebonden inkomensoverdracht die niet aan een feitelijke of referentiehuurprijs gekoppeld is en waar dus de keuzevrijheid maximaal is. In de praktijk wordt een huursubsidie die enkel gebaseerd is op inkomen wel beperkt door het opleggen van woningkwaliteitsvoorwaarden en zo de facto toch gebonden aan huren binnen bepaalde kwaliteitsgrenzen. In de praktijk is er bij een huursubsidie, voor zover bekend, echter meestal wel een link met de huurprijs. Ook hier zijn dan weer beslissingen te treffen. Moet de link met de effectieve huurprijs worden gelegd (dit is een ex post subsidie) of eerder met een referentiehuurprijs (ex ante subsidie)? In het laatste geval kan er nog een eenzijdige of tweezijdige variant bestaan, zoals in tabel 6 is samengevat (zie theoretische uitleg 2.2.4).

Hieronder bespreken we hoe de beoordelingscriteria de keuze voor het één of het ander zullen beïnvloeden.

3.4.2.1 Beoordelingscriterium verticale herverdeling-betaalbaarheid

Zoals we ook lazen in paragraaf 2.3 is de mate waarin (verticaal) herverdeeld kan worden een belangrijk criterium indien het doel is: 'betaalbaar maken van wonen', waarbij de onbetaalbaarheid gelinkt wordt aan ongelijkheden in inkomen. Het doel is dan om via herverdeling woningen betaalbaarder te maken voor huishoudens met lage inkomens. Het effect op verticale herverdeling is dan het hoogste indien men maatwerk kan leveren. Het beste maatwerk kan geleverd worden indien de feitelijke huurprijs wordt gesubsidieerd. Dit heeft echter ook een aantal nadelen zoals we hieronder zullen lezen.

3.4.2.2 Beoordelingscriteria overconsumptie en onderconsumptie

De bedoeling van een huursubsidie is meestal om de betaalbaarheid van het consumeren van wonen te verbeteren zodanig dat de gesubsidieerde huishoudens betaalbaar kunnen wonen (in een woning van bepaalde kwaliteit die anders niet betaalbaar zou zijn). Het is echter niet de bedoeling dat er meer dan nodig wordt geconsumeerd. Een huursubsidie mag dus geen 'overconsumptie' aanwakkeren (paragraaf 2.2.4). Het komt erop neer dat personen het systeem kunnen manipuleren door hun gedrag te veranderen om zo hun recht op uitkering of de hoogte ervan te beïnvloeden (Kemp, 2007a). Zoals

voordien vermeld kan overconsumptie onder andere vermeden worden door niet met een bepaald percentage van het inkomen te werken maar met een minimum eigen bijdrage, maar ook de huurprijs die gebruikt wordt in de berekening van de huursubsidie speelt een rol.

Zoals in paragraaf 2.2.4.2 aan de orde komt, zorgen subsidies gelinkt aan de werkelijk betaalde huurprijs vanwege de huurder voor minder incentieven om op zoek te gaan naar de gewenste verhouding van prijs en kwaliteit, omdat de subsidie berekend wordt op basis van de betaalde huur. Is deze hoger, krijgt hij meer steun, is deze lager krijgt hij minder steun. Het biedt dan geen voordelen voor hem 'to shop around'. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 worden huursubsidies op basis van de feitelijke huur dan ook op verschillende manieren gelimiteerd om de consumptie van de maatschappelijk geachte 'te veel' kwaliteit aan banden te leggen, bijvoorbeeld via de kwaliteitskorting, de limiet op de maximaal subsidiabele huurprijs of de passendheidsvoorwaarden.

De kwaliteitskorting houdt in dat er minder huursubsidie verstrekt wordt naarmate de huur hoger wordt. Een andere manier om 'te hoge' kwaliteit te bewaken is om een huurprijs te benoemen waarboven men geacht wordt een te grote woonkwaliteit te bieden. Zo komt men in Nederland niet in aanmerking voor een huursubsidie boven deze maximale huurprijs.

Zoals uit paragraaf 3.1 valt af te leiden worden in de systemen op basis van de feitelijke huurprijs in het Duitsland en het Verenigd Koninkrijk passendheidscriteria toegepast die de ontvanger van de subsidie dwingen om eerst naar een passende woning te verhuizen (bijvoorbeeld met minder kamers), alvorens men aanspraak kan maken op de huursubsidie (Haffner et al., 2013). In het Verenigd Koninkrijk is vervolgens de mogelijkheid geboden om te blijven wonen in een 'te grote' woning in ruil voor een korting op de *housing benefit*.³⁹ Deze korting heeft de toepasselijke naam *bedroom tax* meegeregelen.

Vanwege de verhuurder kan een systeem dat gelinkt is aan de werkelijke huurprijs aanleiding geven de huurprijs hoger te zetten voor de begunstigten van het programma omdat zij eerder geneigd zullen zijn de hoge prijs toch te betalen omdat de huursubsidie dit opvangt (macht van de verhuurder). Er kunnen ook afspraken gemaakt worden door de verhuurder en de huurder samen om de huurprijs zo te stellen dat de verhuurder de maximale huur en de huurder de maximale huursubsidie ontvangt. Of de huursubsidie uitbetaald wordt aan de huurder dan wel de verhuurder zal deze mogelijkheid tot samenzweren beïnvloeden (zie verder paragraaf 3.11). Om ook dit probleem te voorkomen is er best zoveel mogelijk transparantie in het zetten van de prijzen. Daarvoor kunnen methodes ontwikkeld worden om 'redelijke huurprijzen' te zetten die de marktprijzen in een bepaalde buurt weergeven in plaats van huurprijsstandaarden gebaseerd op de mediaan huurprijzen van grote regio's (Priemus et al., 2005: 598).

De theoretisch beargumenteerde remedie tegen overconsumptie is het verstrekken van een ongebonden inkomensoverdracht, zoals in paragraaf 2.2.4.1 is beschreven. Indien er geen link is met de huurprijs (en enkel met het inkomen) is er eigenlijk geen sprake van een huursubsidie maar van een *voucher*. Het *voucher* systeem in de VS is eigenlijk geen puur vouchersysteem omdat het wel ergens een link met de huurprijs heeft via het zetten van een *fair market rent* (FMR). Indien geen link met de huurprijs wordt gelegd, laat het systeem een grote keuzevrijheid toe (de waarde van de *voucher* blijft dezelfde ongeacht de huurprijs dus men kan kiezen goedkoop te wonen en de rest aan andere, door huishouden belangrijker geachte zaken, spenderen). Voorbeelden van pure, oftewel tweezijdig vorm gegeven woonvouchers (paragraaf 2.2.4.2) heeft de literatuurstudie niet opgeleverd. Het Verenigd Koninkrijk heeft er wel mee geëxperimenteerd, maar heeft besloten ook richting een eenzijdig vorm gegeven *rekenhuur* te bewegen (bijlage 1).

³⁹ Zie ook:

http://england.shelter.org.uk/get_advice/housing_benefit_and_local_housing_allowance/changes_to_housing_benefit/bedroom_tax (dd. 30/11/2016).

Zoals aangegeven speelt de controle voor 'te hoge' kwaliteit dus minder of niet bij een huursubsidie die gebaseerd is op een rekenhuur. In de VS bijvoorbeeld kunnen de begunstigden van de voucher zelf bijbetalen indien de huurprijs hoger uitvalt dan de standaardprijs (zie tabel 2), maar toch ook maar tot een maximum van 40% van hun inkomen. Kofner (2007) meldt dat voor München de rekenhuur in het Wohngeld voor een appartement van 70 m² met bouwjaar 1991 540 euro per maand bedroeg terwijl de gemiddelde huur rond de 800 euro uitkwam. De subsidie via de sociale voorzieningen zou hoger uitkomen (welke is gelinkt aan de feitelijke huurprijs en niet aan de referentiehuur). Desalniettemin, prikkelt een rekenhuur die 'krap' is berekend (in theorie) de ontvanger om op zoek te gaan naar een prijs-kwaliteitsverhouding die ervoor zorgt dat men mogelijk zo min mogelijk extra inkomen aan de woonkosten moet besteden.

In de praktijk werd het verschil in impact op overconsumptie getest voor Duitsland via regressieanalyse (Haffner et al., 2013), waar de twee systemen naast elkaar bestaan. Aangetoond is dat overconsumptie van woondiensten niet excessief bestempeld kon worden, in geen van beide systemen, maar dat de energielasten van *Wohngeld*ontvanger significant lager waren dan die van de ontvangers van de regeling voor de mensen die niet werken. Daarmee is de eenzijdige variant met een rekenhuur, maar dan voor de energiekosten, als efficiënter uit de bus gekomen.

Walker en Niner (2012; zie bijlage 1) vroegen zich af of huursubsidie-ontvangers meer woondiensten consumeren dan hun niet-werkende tegenhangers die geen huursubsidie claimen. Op basis van de analyse van de grootte van de woning concluderen de onderzoekers dat er geen significant verschil is tussen beide groepen, hoewel vooral gezinnen met kinderen (zeer kleine groep) in 'te kleine' woningen wonen (onderconsumptie). De meeste niet-werkende huishoudens met een laag inkomen wonen echter in woningen die voldoen aan de huursubsidieregels of in grotere woningen. Als het gaat om de huurprijs, blijken deze huishoudens over het algemeen minder te betalen aan huur dan zou zijn toegestaan bij een *Local Housing Allowance* (LHA-zie bijlage 1), hoewel ook hier de verschillen minimaal zijn. Maar ook hier geldt dat gezinnen met kinderen benadeeld zijn ten opzichte van anderen.

Voorbeelden van systemen die met 'redelijke huurprijzen' werken zijn te vinden in paragraaf 3.2: de *Housing Benefit - Local Housing Allowance* in het VK en de *Housing Choice Voucher* in de VS. Deze worden lokaal gezet en kunnen geraadpleegd worden. Voor de Housing Benefit begunstigden die huren op de private huurmarkt is de *Local Housing Allowance Rate* gebaseerd op het 30^{ste} percentiel van de verdeling van huurprijzen in de betreffende gemeente (*local council*) voor een woning met een bepaald aantal slaapkamers. Dus 3 op 10 woningen zijn dan goedkoper dan deze local housing allowance rate die gebruikt wordt om de subsidie te berekenen in een bepaalde gemeente, en zouden betaalbaar moeten zijn voor de begunstigden van de Housing Benefit. De berekening is anders indien men een woning huurt van de gemeente of een sociale woning. De *fair market rent* (FMR) in de VS is berekend op metropolitaans niveau (zie berekening FMR in Desmond & Perkins, 2016).

Uit de praktijk blijkt dat *notional rents* meest lager zijn vastgesteld dan de markthuren, zoals het voorbeeld van München hierboven laat zien. Ook Haffner en Boelhouwer (2006) geven voorbeelden uit de literatuur. Zo betaalden in 2001 meer dan helft van de *Wohngeld* ontvangers een hogere huur dan de rekenhuur. In Engeland en Wales ging het om 70% van de particuliere huurders die huursubsidie ontvingen. Een dergelijk effect is ook wel te verwachten, aangezien de subsidie immers moet aanzetten tot keuzegedrag. Voor het Verenigd Koninkrijk is bekend dat toen men in de particuliere huursector in 1996 overstapte van een subsidie op de feitelijke huur naar een referentiehuur, de *Local Reference Rents* (de voorloper van de *Local Housing Allowance*), 21% van de private huurders nieuwe, lagere huren probeerden uit te onderhandelen en de helft daarvan succesvol (bijlage 1).

Daar staat tegenover dat één van de vijf huishoudens met een goedkope huurprijs bij de *Local Housing Allowance* experimenten in het VK te krap woonde in verhouding tot de huishoudensomvang (bijlage 1). Deze constatering schetst het spanningsveld van een huursubsidieregeling die als doel heeft betaalbare huisvesting met een maatschappelijk gewenste woonkwaliteit te stimuleren. Dit doel houdt

in dat indien hogere huurprijzen gelijk staan aan betere kwaliteit woningen, de huursubsidie mee zou moeten stijgen met de huurprijs, maar ook weer beperkt om overconsumptie tegen te gaan. Zoals Boelhouwer en Haffner (2002) en Haffner en Boelhouwer (2006) rapporteren, was de doelstelling van het Housing Choice Voucher programma langs deze lijnen verwoord en werd het een *vouchering out* van slechte sociale huurwoningen naar goede private huurwoningen. Dat hield in dat de woningen gecontroleerd werden (keurmerk-idee) en dat een *voucher* alleen in de goedgekeurde woningen besteed kon worden.

Kortom, zoals Stephens (2005: 387) concludeert:

"The evidence of the impact [of an income-dependent subsidy] on housing consumption is difficult to establish".

Virén (2011: 3; zie ook 2013) concludeert over onderconsumptie in Finland op basis van een groot-schalig kwantitatief onderzoek:

"The subsidy seems to have increased housing demand more than the subsidy-induced income effect would have implied, which is in accordance with the goals of the subsidy program."

3.4.2.3 Beoordelingscriterium prijsopdrijvend effect

De sterkte van het prijsopdrijvend effect (zie 2.2.4) is dus afhankelijk van hoe snel het aanbod kan reageren op de extra vraag vanwege de gesubsidieerde huurder, maar ook in welke mate de vraag-subsidie leidt tot meer woonconsumptie. De context waarin ze toegekend worden moet dus gekend zijn en moet ook andere beleidsinstrumenten mee beschouwen. Zo zal huurprijsregulering de moge-lijkheid tot overconsumptie en prijsopdrijving kunnen inperken, zoals Boelhouwer en Haffner (2002: 35) voor vooral de Nederlandse huursector beargumenteren. Maatregelen die overconsumptie terugdringen, zoals beschreven in de vorige paragraaf, kunnen derhalve ook bij de mate van prijs-opdrijving een rol spelen.

Een prijsopdrijvend effect is in de literatuur gevonden. Zo concludeert Virén (2011: 3); zie ook Virén, 2013; Kangasharju, 2010) op basis van grootschalig kwantitatief onderzoek in Finland:

"Estimation results suggest that a part of the subsidies will indeed feed through into rental prices. A conservative estimate of the size of the feed-through is one-third, but it is certainly possible that the number is, in reality, as high as 50%. On the other hand, the subsidy seems to have increased housing demand more than the subsidy-induced income effect would have implied, which is in accordance with the goals of the subsidy programme. Our results seem to be consistent with other studies, which have also indicated relatively high rent effects."

Ook in Frankrijk, waar Fack (2006) een natuurlijk experiment met veranderingen in de huursubsidie gebruikte om tot de conclusie te komen dat het grootste deel van de subsidie ten goede kwam aan de verhuurders die aan huishoudens met lage inkomens verhuurden. Dit prijseffect schreef ze toe aan de korte en middellange termijn inelasticiteit van het aanbod. Zij suggereerde ook beter te werken met een ongebonden inkomenstransfer omdat het prijsverhogend effect dan minder is.

Desmond en Perkins (2016) vinden voor de VS dat de *voucher* houders *overcharged* worden; ze moeten 51 tot 68 dollar meer betalen voor een vergelijkbare woning in vergelijkbare buurt (en gecontroleerd voor een deel andere zaken). Dit effect noemen zij de *voucher premium*. De auteurs besluiten dus dat het programma meer kosteneffectief zou kunnen worden gemaakt als dit overchargen zou kunnen vermeden worden. Het *voucher* programma zou binnenkort (ten opzichte van het artikel Desmond & Perkins in 2016) beginnen werken met kleinere geografische gebieden voor de berekening van de fair market rent.

Volgens de empirische resultaten van Collinson en Ganong (2014) zou dit de voucher holders' gekozen buurtkwaliteit verbeteren en volgens de voorspellingen uit het model van Desmond en Perkins (2016) zou dit ook het voucher premium effect verkleinen. Ook op andere manieren om de fair market rent dichterbij de minimum rent die de vereiste kwaliteit inhoudt, te brengen zou dit effect verkleinen omdat de mogelijkheid tot overcharging zich situeert net daar waar de fair market rent hoger ligt dan de market rent (Desmond & Perkin, 2016). Maar ook de bereidheid tot deelname aan het programma vanwege de verhuurders moet hierbij bekeken worden, indien deze door dit systeem verlaagd zou worden is dit een negatief effect. Er zou dan ook de mogelijkheid moeten bestaan dat de verhuurder niet weet dat de huurder een voucher-huurder is (om aldus mogelijke discriminatie volgens soort van inkomen te voorkomen; zie 3.8).

Prijsopdrijvende effecten lijken niet te worden gevonden als de begunstigden niet hoeven te verhuizen om in aanmerking te komen voor de steun, waar het programma slechts beperkt in de tijd was of waar de *take-up* laag was (Yates, 2012: 406).

Indien het gevaar voor prijsstijgingen reëel is, of om het maken van prijsafspraken tegen te gaan, kan de huurprijs gecontroleerd worden (hiermee wordt niet hetzelfde bedoeld als 'gereguleerd'). De prijs kan gecontroleerd worden bijvoorbeeld door het opleggen van maximum huurprijzen voor de begunstigden, of zoals in het voorbeeld hierboven voor de VS, door het kleiner maken van de regio's waarvoor een referentiehuurprijs berekend wordt.

Ook door op te leggen dat huurprijzen niet mogen stijgen na toekenning van een subsidie kunnen prijsstijgingen vermeden worden. Dit lijkt logisch voor bestaande huurcontracten. Maar nieuwe huurprijzen (hogere) worden meestal doorgevoerd bij het aangaan van nieuwe huurcontracten. Dus indien men niet hoeft te verhuizen om in aanmerking te komen voor een huursubsidie, lijkt dit inderdaad minder prijsopdrijvende effecten te kunnen hebben. Er kan ook een verbod op huurprijsstijgingen opgelegd worden voor nieuwe contracten met huursubsidie-ontvangers, enkel op basis van het feit dat de nieuwe huurder een huursubsidie ontvangt. Dit is echter niet vanzelfsprekend omdat het een hoge administratieve kost met zich mee kan brengen. De verhuurder kan namelijk andere redenen hebben om de huurprijs voor een nieuwe huurder hoger te leggen (bv. kwaliteitsverbeteringen) en het is dan moeilijk het één van het ander te onderscheiden of dit te controleren. Het risico bestaat ook dat het kwaliteitsverbeteringen tegengaat, of de selectie van een huurder met huursubsidie indien kwaliteitsverbeteringen zijn doorgevoerd (en de huurder in dat geval geen hogere huur mag aanrekenen).

3.4.2.4 Beoordelingscriterium keuzevrijheid

De keuze is het meest vrij bij een ongebonden inkomensoverdracht dus zonder verband met feitelijke of referentiehuurprijs. In geval men kiest voor een ex-ante subsidie, gelinkt aan een referentiehuurprijs, is de keuzevrijheid grootst indien men kiest voor de tweezijdige variant zodat het financiële voordeel bij een lagere werkelijke huurprijs voor de begunstigde is en hij dit aan andere zaken dan wonen kan spenderen. De keuze is echter enkel de facto vrij indien de 'redelijke huurprijs' of referentiehuurprijs niet te laag wordt gezet anders is er in de realiteit toch niet zoveel keuze voor de begunstigden. Bij de ex-post huursubsidie, dus gelinkt aan de feitelijke huurprijs, is er enerzijds minder mogelijkheid om de subsidie te besteden aan andere zaken dan aan de huur, maar de keuze voor een bepaalde woning met zijn huurprijs (en bv. locatie) is er wel, toch indien de maximum prijzen niet te laag liggen. De subsidie is dan verschillend voor gezinnen met misschien gelijke inkomens en huishoudsituaties maar andere huurprijzen. Er wordt zo meer maatwerk geleverd.

3.4.2.5 Conclusie verband huurprijs gebaseerde subsidie en de beoordelingscriteria

Om overconsumptie te vermijden zou een ongebonden inkomensoverdracht ideaal zijn. Het respecteert ook meest de keuzevrijheid van de begunstigde en zou het minst prijsopdrijvende effecten veroorzaken. Wanneer gekozen wordt om het subsidiebedrag aan de huur te koppelen, kan best gekozen worden voor referentiehuurprijzen die het shopping around gedrag stimuleren, indien men de kans op

teveel woonconsumptie wil minimaliseren. De tweezijdige variant heeft daarbij het beste effect en respecteert daarbij meest de keuzevrijheid. Referentiehuren zullen ook minder prijsopdrijvende effecten veroorzaken. Indien toch de feitelijke huur wordt gebruikt, om maatwerk te kunnen leveren inzake het verbeteren van de betaalbaarheid binnen de individuele woonomstandigheden, kan men overconsumptie inperken door maximale huurprijzen op te leggen of voorwaarden over de passendheid van de woning op te leggen of een kwaliteitskorting op de subsidie te zetten. Het maximeren van de huurprijs kan daarbij niet alleen overconsumptie van wonen beperken maar ook huurprijsstijgingen vermijden (zie Kemp, 2007b). In de praktijk lijkt het mee te vallen wat de theoretische vrees voor overconsumptie betreft. In empirische studies wordt hier namelijk slechts minimaal of geen bewijs voor gevonden. Prijsopdrijvende effecten zijn wel gevonden, maar indien men de maatregelen neemt die overconsumptie tegengaan en keuze respecteren, kan men tegelijk prijsopdrijvende effecten vermijden.

3.5 Andere uitvoeringsaspecten

3.5.1 Duurtijd programma en uitkeringsperiode

Of een programma een bepaalde duurtijd meekrijgt, wordt meest logisch afhankelijk van het doel gesteld. De monitoring van de behoefte voor een subsidie, in casu de betaalbaarheidsproblemen bij een huursubsidie, zal verduidelijken wanneer een subsidie overbodig wordt. Als het de bedoeling is om een oplossing te bieden aan een korte-termijn situatie zal het programma tijdelijk zijn. In een dergelijke situatie zal de veronderstelling zijn dat de ontvanger in de tussentijd zich op de nieuwe omstandigheden kan instellen. Als dat niet het geval is, ontstaat een inbreuk op de horizontale kansengelijkheid (paragraaf 3.2.2).

Een andere discussie die rondom de lengte van de uitkeringsperiode kan spelen is of een afhankelijkheid van verzorgingsstaat voorzieningen (*dependence on welfare*) gaat optreden naarmate men langer de subsidie ontvangt. Dit verschijnsel, of eerder deze hypothese, wordt volgens Chen (2006) in de literatuur aangeduid met het begrip *welfare trap*. Er wordt een gewenste vorm onderscheiden van een ongewenste vorm. De eerste is bedoeld voor de behoeftigen; de tweede ontstaat in feite bijvoorbeeld door een verschuiving in preferenties voor vrije tijd boven werken. Chen (2006: 1) komt voor Zweden op basis van een longitudinale analyse tot de conclusie:

“There is no evidence of negative duration dependence arising from the duration of housing allowance claims.”

Hier komen dan ook de armoede- en werkloosheidsvallen aan bod. Bij een geleidelijke afbouw van een uitkering zouden meer incentieven aanwezig zijn om te gaan werken.

Het tijdelijk inzetten en het eindig maken van de uitkering kan dus een inbreuk betekenen voor de horizontale rechtvaardigheid indien men nadat de periode verstreken is waarin men van de huursubsidie kan genieten, nog steeds in aanmerking zou komen om deze te ontvangen. De huishoudens waarvoor de maximum periode verstreken is, kunnen op dat moment namelijk nog steeds betaalbaarheidsproblemen ondervinden.

3.5.2 Meeneembaarheid

Met meeneembaarheid wordt bedoeld dat men de subsidie kan behouden als men verhuist naar een andere woning al dan niet binnen dezelfde gemeente.

Indien de huursubsidie niet meeneembaar is, is de horizontale rechtvaardigheid in het geding. Ook om de (arbeids)mobiliteit niet te belemmeren is de subsidie best gemakkelijk meeneembaar: dus bij verhuis van de ene gemeente, waar iemand een huursubsidie genoot, naar een andere gemeente moet

de subsidie vlot meeneembaar zijn zonder nadelige effecten, die de beslissing om te verhuizen en in te gaan op de arbeidsmotieven, kunnen verhinderen.

3.5.3 Differentiatie

Een andere relevante modaliteit is hoe sterk er gedifferentieerd moet worden. We onderscheiden hier differentiatie naar kenmerken van woningen (of huishoudens) en naar regionale verschillen. De differentiatie kan betrekking hebben op inkomensgrenzen, maximum huurprijzen, referentiehuurprijzen en hoogte van de subsidie.

De woning die moet gehuurd worden is afhankelijk van de kenmerken van het huishouden om ‘passend’ te zijn. Daarom is differentiatie in bijvoorbeeld maximum huurprijs of referentiehuurprijs aangewezen zodat grotere huishoudens bijvoorbeeld grotere woningen kunnen huren. Er kunnen dan verschillende huurprijzen gesteld worden voor verschillende types woningen of voor verschillende types huishouden. Deze differentiatie naar type huishouden zien we soms ook in de inkomensgrenzen, die variëren volgens de samenstelling van het huishouden (zoals verschillende grenzen voor alleenstaanden of koppels, rekening houden met personen ten laste).

Ook naar locatie kunnen er verschillen in huurprijzen bestaan (of inkomensgrenzen) indien bepaalde locaties hogere huurprijzen kennen voor woningen van gelijke kwaliteit door de grotere vraag naar woningen op die plaats. Het is dan zelfs met een vraagsubsidie voor huurders met een laag inkomen moeilijk om hun keuze uit te kunnen oefenen als de referentieprijs of de maximumhuurprijs te laag is voor die bepaalde locatie. Om maxima of referentiehuurprijzen niet te hoog te moeten zetten zodat overal de keuzevrijheid kan uitgeoefend worden, kan regionaal gedifferentieerd worden. Dit veroorzaakt geen overconsumptie en ook minder prijsopdrijvende effecten.

Dit leidt meteen tot de vraag *hoe* gedifferentieerd de referentiehuurprijzen, maximumhuurprijzen of andere elementen⁴⁰ die een rol spelen bij het in aanmerking komen voor of de berekening van de huursubsidie, moeten zijn.

Een eerste observatie is dat differentiatie ‘automatisch’ optreedt als men referentiehuren relatief uitdrukt (paragraaf 2.3 en paragraaf 3.2.1). Zo valt uit het oogpunt van horizontale rechtvaardigheid te beredeneren dat een huursubsidie regionaal gedifferentieerd zou moeten zijn als aangesloten wordt bij de inkomensverschillen tussen regio’s en de verschillen in feitelijke huurprijzen, die ook neerslaan in de berekening van een rekenhuur. Bij een subsidie van de feitelijke huurprijs, zal men ook regionale verschillen in beeld willen brengen, indien dit als een middel wordt gezien om een horizontale rechtvaardige situatie na te streven.

In het kader van het onderzoek naar de verschillende typen huursubsidies argumenteren Priemus et al. (2005) dat huurprijzen beter meer lokaal gedifferentieerd worden dan via de grote metropolitane gebieden.

Yates (2012: 413) bevestigt dat regionale differentiatie gewenst is:

“A key factor that underpins all of these issues is the need to recognise the differences in local housing markets and to avoid generalising results when this is not applicable. In housing, space matters.”

Indien men regionaal wil differentiëren is het ook nog de vraag welke parameter moet gekozen worden: gemiddelde huurprijzen, mediaan huurprijzen, andere percentielhuurprijzen zoals bv. 30% zoals in het VK het geval is, ... Indien men ook voor kwaliteit en type woning wil corrigeren, zijn meerdere referentie-/maximum huurprijzen nodig. Om de horizontale rechtvaardigheid zoveel mogelijk te

⁴⁰ Bijvoorbeeld in het *voucher* in de VS is niet alleen de ‘redelijke huurprijs’ regionaal verschillend maar ook de inkomensgrens is streekgebonden.

respecteren is dit laatste aan te raden (zie ook voor maximum verkoopprijzen sociale leningen, Heylen & Winters, 2016).

Ook inkomensgrenzen kunnen gedifferentieerd worden indien de inkomensverdelingen sterk verschillen over de regio's. Dit is bijvoorbeeld zo voor de Housing Choice voucher in de VS waar de inkomensgrens niet absoluut maar relatief wordt vastgelegd op een bepaald percentage (50%) van het mediaaninkomen van een bepaald gebied (provincie of stadsgewest). Daarbovenop is ook bepaald dat 3/4de van de vouchers voorbehouden wordt voor huishoudens met een inkomen tot een maximum van 30% van de mediaan. Indien men de inkomensgrenzen over gebieden heen met grote verschillen in inkomensverdelingen zou vastleggen, komt men misschien niet in aanmerking voor een huursubsidie maar woont men anderzijds wel in een gebied waar huishoudens met gemiddeld hogere inkomens wonen die zo de huurprijzen omhoog duwen.

Hall en Berry (2006) onderzoeken hoe men kosten kan besparen via differentiatie van het beleid en merken op dat zowel het woningaanbod als de woonsubsidies in een vrije markt opereren. Het woonbeleid zal dan, net zoals het woningaanbod, ook afhankelijk zijn van de systematische risicofactoren eigen aan de vrije marktsystemen. Deze risico's zijn onder andere de volatiele interestvoetbewegingen, inflatie, woningwaarden, bouw- en onderhoudskosten, leegstaande huurwoningen, huurrendementen, de inkomensniveaus en eventuele werkloosheid van de bewoners. Hall en Berry (2006) pleiten er dus voor om niet enkel binnen een beleidsinstrument zoals bijvoorbeeld de huursubsidie te differentiëren, maar zelfs binnen het hele woonbeleid, om zodoende kostenbesparend te zijn. Dus dit zou zelfs kunnen betekenen dat een huursubsidie in de ene regio (of stad) het aangewezen beleidsinstrument is, en een aanbodsubsidie in de andere. De beleidsinstrumenten zelf worden dus gedifferentieerd volgens de risicofactoren die een bepaalde (regionale) markt karakteriseren. Voor Vlaanderen pleiten Aernouts en Ryckewaert (2013), op basis van hun evaluatie van de territoriaal selectieve maatregelen, voor een gelijkaardige beleidspiste, waar een meer geïntegreerd lokaal woonbeleid gebaseerd is op regionale woonprogramma's.

Jacobs et al. (2016) gaan nog een stap verder en pleiten voor meer maatwerk waarbij ze een trend beschrijven die weggaat van de 'one-size-fits-all' (Jacobs et al., 2016: p.1) en de beleidsinstrumenten sterk worden geïndividualiseerd. Hierbij beschrijven ze algemene vraagsteun, zoals een huursubsidie, als een gestandaardiseerd instrument en niet voldoende op maat gemaakt. De vraagsteun is niet effectief daar waar ze geen effect lijkt te hebben op het vergroten van het aanbod voor huishoudens met lage inkomens (en daarbij de keuze). Ook al is in theorie het effect van vraagsteun op een vergroting van het aanbod op lange termijn gelijk aan het aanbodeffect via aanbodsteun, toch lijkt in de praktijk het aanbod niet steeds de versterkte vraag te volgen via uitbreiding (Jacobs et al., 2016: 31, refererend naar onderzoek voor Australië, Hulse, 2014):

As Hulse (2014) argued: *"There is no evidence that demand-side subsidies have led to any significant increase in the supply of accommodation for low-income households."*

De auteurs beschrijven dat er een breed draagvlak is voor het meer op maat maken van huisvestingssteun. Bij een op maat gemaakt steunpakket, kan de begunstigde zelf ook beter betrokken worden in het bekijken van de noden. Het kan dan breder dan de vraagsteun gaan, maar waar deze bijvoorbeeld samen met andere woon- en niet-woonbeleidsinstrumenten beschouwd wordt. Op deze dus wel zeer gedifferentieerde manier kan beter gereageerd worden op individuele noden en wordt de gelijke toegang tot degelijke en aangepaste betaalbare woningen verzekerd. Dit staat echter nog in de beginschoenen en de effectiviteit van geïndividualiseerde programma's (zoals de persoonlijk gebonden budgetten (cf. 2.2.4.1)) zal nog moeten blijken (Jacobs et al., 2016).

3.5.4 Betalen aan huurder of verhuurder?

De huursubsidie kan aan de huurder uitbetaald worden die dan de totale huurprijs aan de verhuurder betaalt of ze kan aan de verhuurder uitbetaald worden, waarbij de huurder dan het overgebleven deel

(huurprijs minus huursubsidie) aan de huurder betaalt. Er is ook nog de mogelijkheid om de subsidie aan een intermediaire instantie uit te betalen.

In beginsel gaan de typen huursubsidie gepaard met een 'meest logisch' uitbetalingsregime (tabel 6). Bij *ex-ante* subsidies gaat de huurder met de subsidie op pad. Overwogen kan worden om de subsidie aan de verhuurder te laten uitbetalen of een keuze aan te bieden. Bij een *ex-post* subsidie ligt een keuze meer voor de hand.

De voor- en nadelen die kleven aan het uitbetalen van de huursubsidie aan huurder of verhuurder kunnen de keuze beïnvloeden. Het uitbetalen aan de huurder kan als voordeel hebben dat deze niet te maken heeft met stigma (paragraaf 2.2.5), hoewel de literatuur ook aangeeft dat als er relatief veel huurders zijn met een huursubsidie, de verhuurder daarop kan inspelen door de huur te verhogen (paragraaf 3.4.2). Ook kan de huurder gemakkelijker fraude plegen en kan het moeilijker zijn voor de subsidiegever om een huurder te weigeren (bijlage 1) of de onterecht uitgekeerde subsidie terug te vorderen (Priemus en Haffner, 2017 te verschijnen). Voor de Britse experimenten was de doelstelling om een grotere verantwoordelijkheid voor de huurder te creëren, deze zelf de huur te laten betalen en deze financieel zelfstandig te laten zijn (bijlage 1).

Als betaalbaarheid voor de verhuurder bevorderen als doel de bovenhand heeft, zou men de subsidie direct aan de verhuurder kunnen uitbetalen. Indien keuzevrijheid als doel de bovenhand heeft, moet de subsidie aan de huurder uitbetaald worden.

3.5.5 Koppeling aan sociale huisvesting?

De vraag of huursubsidie aan sociale huurders verstrekt zou moeten worden, hangt rechtstreeks samen met de doelstelling van de subsidie (zie paragraaf 3.2). Als de doelstelling gaat over het betaalbaar maken van een kwalitatief-goede woning en de behoefte bepaald wordt als de *gap* tussen 'feitelijke' woonlasten en het maatschappelijk geachte passende woonlasten bij een bepaald inkomen en een bepaalde woningkwaliteit, kunnen ook huishoudens in de sociale huursector deel uitmaken van de doelgroep.

Als daarnaast het uitgangspunt van 'gelijke monniken, gelijke kappen' geldt, zal de behoeftebepaling uitwijzen dat de behoefte aan een huursubsidie in de sociale huursector geringer is dan in de private huursector. Dit is zo als een sociale huurwoning een lagere huurprijs heeft dan de markthuurprijs van een private huurwoning. Deze uitkomst kan ook ontstaan in een sociale huursector waar een impliciete huursubsidie is gebruikt om de woonlasten te verlagen, zoals in Vlaanderen gebeurt (zie 2.2.4.2). Deze impliciete subsidie bepaalt mede de behoefte aan een expliciete huursubsidie. Dus in het geval men eigendomsneutraliteit binnen de huursector nastreeft, en de sociale huursector hanteert een impliciete huursubsidie, pleit dit voor een gelijke expliciete huursubsidie in de private huursector voor huurders met gelijke behoeften als de sociale huurders die de impliciete huursubsidie ontvangen. Voor Vlaanderen zou dit betekenen dat de formule van huurprijsberekening in de sociale huursector als vertrekpunt dient genomen te worden bij de bepaling van het huursubsidie-bedrag voor private huurders, of omgekeerd.

3.5.6 Budgettaire overwegingen

Indien het beschikbare budget beperkt is, en men toch het principe van horizontale rechtvaardigheid wil bewaren (dus geen 'first come first served' principe), zal op een bepaalde manier aan de budgetbeperking moeten voldaan worden. Anderzijds kan het budget groter (of kleiner) worden in volgende jaren en moet er dan overwogen worden hoe een budgetverruiming (of inkrimping) kan opgevangen worden in de huursubsidie.

Indien men de betaalbaarheid en de woonzekerheid wil garanderen, moeten de subsidiebedragen enkel bepaald worden op basis van de formule die de bedragen linkt aan huurprijzen en/of inkomens. Dus indien inkomens zouden stijgen, dalen de bedragen; indien de huurprijzen zouden stijgen, nemen

de bedragen toe. Deze controle kan periodiek uitgevoerd worden. In Nederland wordt er bijvoorbeeld jaarlijks geïndexeerd terwijl dit in Duitsland niet formeel elk jaar gepland wordt. In het laatste geval kan er bijvoorbeeld enkel geïndexeerd worden wanneer het budget dit toelaat. Verder kan er ook impliciet gebudgetteerd worden binnen het beleidsdomein wonen. Zoals ook in Nederland gebeurt, wordt er bij verruiming van het huursubsidiebudget bespaard in een ander domein. In Vlaanderen zou dit bijvoorbeeld kunnen door de woonbonus voor eigenaar-bewoners, waar de begunstigten een sterker economisch profiel hebben (zie Vastmans, Heylen & Goeyvaerts, 2014), te herzien ten voordele van huursubsidies voor huishoudens met een veel zwakker economisch profiel.

Verder kan ook aan de hoogte van de subsidie een maximum worden opgelegd of aan de hoogte van alle subsidies die men ontvangt, samen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in het VK waar er enerzijds een maximum wekelijkse uitbetaling aan Housing Benefit bestaat maar ook een Benefit Cap. Dus indien je dan al via andere kanalen boven deze limiet wordt gesubsidieerd, beïnvloedt dit of je nog in aanmerking komt voor de Housing Benefit.

Dit aanpassen alsook het opleggen van een maximum bedrag aan subsidie (al dan niet over beleidsdomeinen heen) heeft te maken met de manieren van budgetteren (zie voorbeelden impliciet budgetteren van Nederland en Duitsland onder 3.3.3.4).

Ook in een budgetbeperkt systeem kan wel verandering in het budget dat beschikbaar is optreden. Dus de beperkingen kunnen, afhankelijk van de financiële ruimte, strenger of zachter zijn. Dit kan effecten hebben op de toegangsvoorwaarden (minder streng maken) of de berekening van de subsidiebedragen (aanpassingen toelaten, geen maximum opleggen). De afhankelijkheid met het beschikbare budget, zal dan een plaats moeten vinden in de regelgeving rond de huursubsidie.

3.5.7 Administratie en take-up/non take-up

De administratie van de huursubsidies gebeurt door verschillende autoriteiten in verschillende landen, terwijl de regelgeving meestal centraal vastgesteld wordt (Boelhouwer en Haffner, 2002). In de VS gebeurt de administratie bijvoorbeeld op lokaal niveau, maar heeft de centrale overheid een *Section 8 Management Assessment System (SEMAP)* geïmplementeerd (Priemus et al., 2005). Daarnaast kan de lokale overheid een taak hebben van kwaliteitscontrole. Of de lokale overheid de kwaliteitscontroles van de woningen goed uitvoert (zie paragraaf 3.2.1) werd middels *audits* gemonitord.

Of de taken lokaal worden uitgevoerd dan wel centraal, zal in het tijdperk van de ICT weinig uitmaken, terwijl in het verleden sociale hulp systemen aangewezen waren op persoonlijke contacten. Zo melden Priemus et al. (2005) dat het maatwerk in het VK zodanig werd toegepast dat de uitvoering in de problemen kwam. Per saldo dient op elk uitvoeringsniveau de capaciteit voldoende te zijn om er problemen zoals vertragingen en fouten met het verwerken van de aanvragen, evenals fraude te voorkomen.

Nederland is een voorbeeld van een wijziging die een 'technische' wijziging had moeten zijn, die vervolgens tot allerlei vooral uitvoeringstechnische 'verrassingen' heeft gezorgd (Priemus en Haffner, 2017 te verschijnen). De uitvoering ging over van de ministerie dat verantwoordelijk was voor wonen (met hulptroepen bij gemeenten en sociale verhuurders) naar de Belastingdienst. Een van de verrassingen waren vertragingen, terwijl juist de gedachte was dat de Belastingdienst ingesteld was op dergelijke ICT operaties.

Een andere verrassing was het gevolg doordat het verwachte belastbare inkomen van het lopende kalenderjaar als basis gebruikt werd voor de bepaling van de hoogte van de huurtoeslag in plaats van een inkomen uit een eerder jaar, zoals dat voorheen gebruikelijk was. Daardoor nam het aantal gevallen van 'onterecht' verkregen huurtoeslag een ongekende vlucht. De terugvordering door de Belastingdienst van deze bedragen resulteerde in financiële problemen voor de huishoudens in kwestie, omdat men de ontvangen bedragen reeds had uitgegeven op het moment dat de vordering van de Belastingdienst op de deurmat viel.

Er bestaat ook een link tussen de eerder vermelde arbeidsprikkels en de administratie van het huursubsidiesysteem (zie ook 3.3.2). Als het gekend is dat er vertragingen en/of fouten optreden in de administratie van het programma kan dit ook disincientieven creëren om te gaan werken of meer uren te werken. Het kan namelijk zijn dat men veranderingen in zijn situatie wil vermijden uit angst dat men een moeilijke periode gaat doormaken, of dat er iets gaat fout lopen met de herberekening van de benefit (zie Priemus et al., 2005: 589).

Dit laatste uitvoeringsprobleem rapporteren Walker en Niner (2012) ook voor de Britse context. De respondenten van de interviews meldden als negatief punt dat men 'te veel' huursubsidie bleek te hebben ontvangen die dan vervolgens terug geclaimd werd. Verder kwam de opbouw van huurschulden aan de orde, omdat de huursubsidie-uitkering niet werd aangepast aan gewijzigde omstandigheden (Bijlage 1). Ook voor Frankrijk maakt Flambard (2013) melding van dit laatste fenomeen, waardoor huursubsidie-ontvangers alsnog gedwongen worden om te verhuizen.

Last, but not least, indien toegangsbeperkingen zoals het niet gekend zijn van het programma of de moeilijkheidsgraad van de aanvraagprocedure ongelijk door verschillende groepen ervaren worden en dus leiden tot ongelijke uitkomsten in het verkrijgen van de subsidie is horizontale rechtvaardigheid een punt van zorg.

Per saldo, is het aan te bevelen volgens Priemus et al., (2005: 602) dat er best wordt samengewerkt met de belastingdienst en de bevolkingsdienst voor het checken van de ingegeven informatie (over inkomen en gezinssamenstelling) en dat het best is het programma zo eenvoudig mogelijk te houden. Een dergelijke wens zal ook bestaan voor het regelmatig en helder en voldoende aanpassen van de parameters die de subsidiehoogte bepalen, zodanig dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt.

Als de regeling zo transparant en eenvoudig mogelijk is, zal er minder *non-take-up* bestaan en zoals in paragraaf 2.2.6 is uitgewerkt, ook minder kans op overheidsfalen. *Non-take up* is altijd moeilijk te schatten, meldden Boelhouwer en Haffner (2002; zie ook Haffner en Boelhouwer, 2006), die cijfers van tussen de 12 en 50% aandragen in het VK (27%), Nederland en Duitsland. In Duitsland zou de oorzaak te vinden zijn geweest in de complexiteit van de *Wohngeld*regeling en de gebrekkige informatievoorziening hierover. In de VS werd het grote aandeel van niet-gebruik toegeschreven aan het niet kunnen vinden van een geschikte en goedgekeurde particuliere huurwoningen, nadat de *voucher* was toegekend. Stephens (2005: 116) meldt dat *take-up* voor de *Housing Benefit* in Groot-Brittannië flink is toegenomen sinds de jaren 80 (reden onbekend) en dat deze lichtelijk hoger is in de sociale huursector dan in de private huursector, dat deze hoger is voor ontvangers van grote bedragen dan van kleine bedragen en dat deze royaal hoger is voor de *Housing Benefit* dan van andere sociale uitkeringen. Kemp (2007b: 118) meldt dat de werkenden minder huursubsidie aanvragen en dat dit toe te schrijven is aan de onbekendheid met de regeling dan wel dat men afgeschrikt wordt door administratieve problemen.

Dus, als conclusie over *non take-up* is het zo dat de huishoudens eerst en vooral moeten weten waar ze recht op hebben. Dit kan ook communicatie over de regeling vereisen. Echter, ook de graad waarin het programma beschouwd wordt als zijnde moeilijk te hanteren en omslachtig of stigmatiserend, afgewogen tegenover de baten van de subsidie kan het gebruik, en dus de effectieve targeting, beïnvloeden (Katsura & Romanik, 2002).

Naast *non-take up* kan er ook sprake zijn van een huursubsidie die weliswaar in beginsel de betaalbaarheid verbetert, maar die niet garandeert dat een huishouden niet alsnog moet verhuizen. Flambard (2013: 179) meldt op basis van een kwantitatieve analyse voor Frankrijk dat bijna acht procent van huursubsidie ontvangers inderdaad gedwongen verhuizen, terwijl dat aandeel vijf procent is bij niet-ontvangers. Oorzaken die Flambard (2013) noemt zijn: vertragingen in de aanpassing van de huursubsidie, onvoldoende (inflatie)correctie van parameters en huurplafonds, als ook ongelijkheid in de behandeling (voor 2001).

Niet alleen het voorbeeld van de VS waar men te kampen heeft (gehad) met onvoldoende geschikte woningen geeft aan dat het, weliswaar best is een eenvoudig systeem te hanteren waar duidelijk is wie in aanmerking komt, wat de eventuele voorwaarden zijn aan de huurwoning en hoe hoog de te ontvangen subsidie wordt, maar dat het ontwerp van zo'n systeem nogal eens met haken en ogen verbonden zal zijn.

Indien er ongelijkheden bestaan in de bekendheid met of in de capaciteiten om de aanvraagprocedure succesvol te doorlopen komt de horizontale rechtvaardigheid in het gedrang.

3.6 Besluit

In dit besluit zullen we uitgaan van de beoordelingscriteria en wat de effecten zijn op het ontwerp van de subsidie indien men deze criteria zo optimaal mogelijk wil respecteren. Een beknopt overzicht wordt weergegeven in de onderstaande tabellen. De tabellen maken een onderscheid tussen types van beoordelingscriteria zijnde de doelen betaalbaarheid en armoedevermindering (tabel 10), de gelijkheidsprincipes (tabel 11) en de efficiëntieprincipes (tabel 12).

Als men bijvoorbeeld het doel 'betaalbaarheid' optimaal zou willen nastreven heeft dit gevolgen voor het afbakenen van de doelgroep en het bedrag van de huursubsidie. Deze moeten gebaseerd worden op een maatschappelijke nood. Indien de betaalbaarheidsproblemen gelinkt zijn aan ongelijkheden in inkomen, zullen inkomensgrenzen opgelegd moeten worden voor het afbakenen van de doelgroep. Het beste maatwerk inzake betaalbaarheid kan geleverd worden door te werken met de feitelijke huurprijs. Wanneer referentiehuurprijzen worden gehanteerd, kunnen deze de betaalbaarheid garanderen indien ze niet te laag zijn gesteld en wanneer er voldoende aanbod van huurwoningen met of onder deze prijs beschikbaar is. Om betaalbaarheid blijvend te garanderen, zal het bedrag van de subsidie ook periodiek aangepast moeten worden om veranderingen in inkomen of huurprijzen op te vangen.

Aangezien de doelen kwaliteit en woonzekerheid een onderdeel vormen van betaalbaarheid, moeten er kwaliteitsvoorwaarden worden gesteld en mag weerom een referentiehuur niet te laag worden gezet om onderconsumptie te vermijden. Om de woonzekerheid te garanderen, is het budget best behoeftegeleid en de uitkeringsperiode niet beperkt.

Indien ook het doel armoedebestrijding mee wordt opgenomen, zal men in de keuze van het inkomensconcept best kiezen voor het resterend inkomen, dus met het nog beschikbare inkomen nadat voor alle andere noodzakelijke uitgaven werd gecorrigeerd. Omdat armoede niet alleen met inkomen maar ook met vermogen wordt geassocieerd, worden dan ook vermogensgrenzen opgelegd.

Om het principe van administratieve eenvoudigheid te respecteren, moet de aanvraagprocedure transparant en eenvoudig zijn alsook de voorwaarden voor toekenning van een huursubsidie en de berekening van het bedrag.

De budgettaire haalbaarheid wordt gerespecteerd door het beschikbare budget voor de huursubsidie niet alleen te laten leiden door de behoefte, maar te beperken tot wat financieel mogelijk is. Men kan daarom een hoge marginale druk opleggen in huursubsidie (maar deze heeft mogelijks gevolgen voor arbeidsparticipatie). Wanneer referentiehuren worden gebruikt kan de budgettaire kost beperkt worden door deze eenzijdig te maken, maar dit heeft gevolgen voor de keuzevrijheid. Eventueel kunnen ook de subsidiebedragen beperkt worden tot een bepaald maximum dat toelaat aan ieder huishouden dat in aanmerking komt de subsidie toe te kennen, maar gegarandeerd binnen het budget blijft. Ook het aanpassen van bedragen, zoals indexeren, gebeurt dan niet automatisch maar alleen wanneer het budget dit toelaat.

Tabel 10 Verband tussen beoordelingscriteria doelen en modaliteiten

Beoordelingscriteria	Modaliteiten: hoe criterium zo optimaal mogelijk respecteren
Betaalbaarheid	Doelgroep en bedrag bepalen o.b.v. maatschappelijke nood Maatwerk via feitelijke huurprijs Referentiehurprijs niet te laag Bedragen periodiek aanpassen
Kwaliteit (inclusief doelen gezondheid, duurzaamheid)	Doelgroep: kwaliteitsvoorwaarden stellen Referentiehur niet te laag zetten om onderconsumptie te vermijden
Woonzekerheid	Budget behoeftegeleid Bedragen periodiek indexeren Geen tijdelijkheid
+ Armoedebestrijding	Berekening subsidiebedrag afhankelijk van resterend inkomen Vermogensgrenzen opleggen
Administratief eenvoudig	Transparante en eenvoudige aanvraagprocedure, voorwaarden en berekening bedrag
Budgettaire haalbaarheid	Budget beperken Hoge marginale druk leidt tot lagere kost Indien referentiehuren: tweezijdig heeft hogere kost dan eenzijdig Subsidiebedragen beperken, niet periodiek aanpassen

Bron: Samengesteld op basis van H2 en H3

In tabel 11 worden de modaliteiten samengevat die het best de gelijkheidsprincipes respecteren. Als men de verticale gelijkheid maximaal wil nastreven, zal men de subsidie zeer selectief moeten richten op de huishoudens die deze het meest nodig hebben. Er wordt ook gekozen voor een subsidiebedrag dat een negatief verband heeft met inkomen (hoe hoger het inkomen, hoe lager de subsidie; of hoe hoger het inkomen, hoe hoger de eigen bijdrage). Om de grootste effectiviteit te bereiken inzake verticale herverdeling, zou de subsidie idealiter gebaseerd worden op de feitelijke huurprijs.

Indien men de horizontale rechtvaardigheid wil respecteren, leidt dit tot de volgende vereisten voor de modaliteiten van de huursubsidie: de doelgroep mag niet onterecht beperkt worden tot een bepaalde gezinsvorm, leeftijd, of eigendomsvorm. Eigendomsneutraliteit is eigenlijk een vorm van horizontale billijkheid tussen alle eigendomsvormen. Indien men eigendomsneutraliteit beperkt tot de huursector, zouden zowel huurders in de sociale als in de private huursector in aanmerking komen voor een huursubsidie indien ze aan de voorwaarden voldoen. Wanneer de subsidie in de sociale huursector in feite een impliciete huursubsidie is, zouden de impliciete en de expliciete huursubsidie voor de private huursector gelijk bepaald en berekend moeten worden. Het budget moet behoeftegeleid zijn dus alle huishoudens die aan de voorwaarden voldoen, ontvangen de subsidie. Indien er geen financiële ruimte is voor een behoeftegeleid budget, kan er impliciet gebudgetteerd worden. In dit laatste geval heeft ieder huishouden dat in aanmerking komt, recht op de subsidie maar wordt dit gecompenseerd door het snijden in het budget op een andere plaats (in het budget voor wonen). Anderzijds kan het budget beperkt worden door aan iedereen maximumbedragen op te leggen, of bijvoorbeeld niet automatisch te indexeren. Maar dit heeft dan weer gevolgen voor de betaalbaarheid en woonzekerheid van de gerechtigden. Maximaal voldoen aan horizontale rechtvaardigheid leidt ook tot regionaal differentiëren, de meeneembaarheid van de subsidie en het vermijden van non take-up. Voor dit laatste moet de regeling gekend, transparant, duidelijk en eenvoudig zijn. De uitkeringsperiode mag niet beperkt worden in de tijd voor huishoudens die aan de voorwaarden voldoen.

Tabel 11 Verband tussen beoordelingscriteria billijkheid en modaliteiten

Beoordelingscriteria	Modaliteiten: hoe criterium zo optimaal mogelijk respecteren
Verticale billijkheid	Selectiviteit: richten op degenen die het meest nodig hebben Berekening bedrag: subsidie daalt met inkomen Grootste herverdelingseffect via feitelijke huurprijs
Horizontale billijkheid	Doelgroep niet onterecht beperken tot bepaalde gezinsvorm, leeftijd, eigendomsvorm Doelgroep: geen sectorvoorwaarden (alle eigendomsvormen gelijk recht op subsidie) Meer beperkte eigendomsneutraliteit: alle huurvormen (sociale, private) Indien sociale huur=impliciete huursubsidie => gelijkstelling aan expliciete subsidie Budget: behoeftegeleid of impliciet budgetteren Geen tijdelijkheid Meeneembare huursubsidie Regionale differentiatie Non take-up vermijden dus gekend, duidelijk, transparant, eenvoudig

Bron: Samengesteld op basis van H2 en H3

In tabel 12 vinden we het overzicht van de mogelijke kosten die zich kunnen voordoen bij overheids-tussenkomen onder de vorm van een huursubsidie. Hier zijn namelijk mogelijke efficiëntieverliezen aan verbonden, welke wel kunnen beperkt worden door een aantal tegenmaatregelen in het ontwerp van de huursubsidie. Om inefficiënties inzake arbeidsparticipatie te vermijden, is de marginale druk best niet te hoog en wordt de steun geleidelijk afgebouwd. In de praktijk is het bestaan van deze arbeids-inefficiënties niet eensluidend aangetoond. De huursubsidie moet wel meeneembaar zijn en de administratie moet goed werken zodat de vrees voor verkeerde berekeningen, te lang wachten, teveel moeten terugstorten etc. geen aanleiding is tot het niet overgaan naar een andere arbeidssituatie.

Overconsumptie kan een bezorgdheid zijn, maar zelfs deze is in de praktijk niet of slechts minimaal te vinden. Indien men deze zeker wil vermijden, wordt best gewerkt met een ongebonden inkomens-overdracht of een inkomensoverdracht gebonden aan huren maar welke losstaat van de huurprijs van de woning. Het verband met inkomen wordt dan best op basis van een minimum eigen bijdrage berekend en niet op basis van een percentage van het inkomen. Indien men toch ook een verband met de huurprijs wil opnemen in de berekening van het subsidiebedrag, zullen hiervoor best referentiehurprijzen worden gebruikt. Deze worden idealiter op een laag regionaal niveau berekend (dus worden regionaal/lokaal gedifferentieerd) en zijn krap genoeg om het zoeken naar de beste prijs-kwaliteit verhouding zoveel mogelijk aan te moedigen. Er kunnen ook maximum huurprijzen opgelegd worden. Alternatief kan een kwaliteitskorting aangerekend worden of moet de woning van 'passende' kwaliteit bevonden worden. Er moet ook transparantie bestaan in het zetten van de huurprijzen.

Om het mogelijks prijsopdrijvend effect tegen te gaan, wat relevant is in gebieden waar geschikte woningen voor de subsidieontvangers schaars zijn, worden dezelfde maatregelen aangeraden als om overconsumptie tegen te gaan inzake het verband met inkomen en huurprijzen. Ook regionale differentiatie kan het prijsopdrijvend effect tegengaan. Het verbieden van huurprijsstijgingen is een mogelijkheid maar dit kan ongewenste gevolgen hebben naar het investeren in kwantiteit en kwaliteit van huurwoningen voor de betreffende doelgroep.

Om zoveel mogelijk de keuzevrijheid te garanderen vinden we alweer dezelfde volgorde: best is een pure inkomensoverdracht, gevolgd door één die gebonden is aan huren maar niet aan huurprijs, gevolgd door een tweezijdige variant van een huursubsidie gebaseerd op referentiehuren, uiteindelijk

gevolgd door een huursubsidie gebaseerd op feitelijke huurprijzen. Om de keuzevrijheid (en de betaalbaarheid) te garanderen mogen referentiehuurprijzen en maximum huurprijzen niet te krap zijn. Dit heeft wel een budgettaire kost. De subsidie mag zeker ook niet beperkt worden tot een bepaald gebruik van ruimte of locatie. Regionale differentiatie wordt best gehanteerd om de keuze van locatie zoveel mogelijk toe te laten. De huursubsidie wordt best uitbetaald aan de huurder om maximale keuzevrijheid te garanderen.

Tabel 12 Verband tussen beoordelingscriteria efficiëntie en modaliteiten

Beoordelingscriteria	Modaliteiten: hoe criterium zo optimaal mogelijk respecteren
Efficiëntie: tewerkstelling (armoedeval, werkloosheidsval)	Marginale druk niet te hoog + geleidelijke afbouw In de praktijk bestaan van arbeidsdisincentieven niet eensluitend aangetoond Meeneembare huursubsidie Administratie werkt goed, geen fouten, duidelijk
Efficiëntie: overconsumptie	Beste remedie: ongebonden inkomensoverdracht Subsidiebedrag en verband met inkomen: gebruik van een minimum eigen bijdrage bij % van het (rest)inkomen Indien toch verband met huurprijs: gebruik best referentiehuurprijzen Regionale differentiatie, 'krap' genoeg berekenen Indien toch feitelijke huurprijs: gebruik maximum huurprijs en/of kwaliteitskorting op subsidiebedrag Opleggen passendheidsvoorwaarden Transparantie in het zetten van prijzen Praktijktesten wijzen op minimale verschillen inzake overconsumptie
Efficiëntie: prijsopdrijvend effect	Niet-huurprijs gebonden inkomensoverdracht Indien toch verband met huurprijs: gebruik best referentiehuurprijzen Indien toch feitelijke huurprijs: gebruik maximum huurprijs Regionale differentiatie Opleggen van passendheidsvoorwaarden (verhuizen of korting op subsidie)
Keuzevrijheid	Ongebonden inkomensoverdracht Inkomensoverdracht gebonden aan huren maar niet aan huurprijzen Indien toch gebonden aan huurprijs, gebruik referentiehuurprijzen (tweezijdig te verkiezen boven eenzijdig); niet te krappe referentiehuren Gebonden aan huur en gebruik van feitelijke huurprijzen; niet te lage maximum huurprijzen Niet beperken tot bepaald gebruik van ruimte/locatie Regionale differentiatie Subsidie uitbetalen aan huurder

Bron: Samengesteld op basis van H2 en H3

Zoals uit de tekst hierboven blijkt, zijn er een aantal beoordelingscriteria die tegenstrijdige ontwerpbeslissingen kunnen opleveren. Het budgetcriterium zal geregeld in conflict komen met de andere criteria. Namelijk maximaal vooropstellen van horizontale rechtvaardigheid en betaalbaarheid vraagt om een behoeftegeleid systeem. Echter, omwille van budgetlimieten kan het nodig zijn een budgetbeperkt systeem in te stellen door ofwel expliciet ofwel impliciet te budgetteren. Ook wanneer bijvoorbeeld

de betaalbaarheid en verticale herverdeling maximaal worden nagestreefd door feitelijke huurprijzen te hanteren, kan dit een aantal ongewenste gevolgen hebben: de keuzevrijheid wordt beperkt, de arbeidsprijkels verminderd, prijsopdrijvende effecten kunnen gecreëerd worden of er kan overconsumptie optreden. Hier kan men dan wel remediëren via het opleggen van maximum kwaliteitsnormen al dan niet gereflecteerd in maximum huurprijzen. Om overconsumptie tegen te gaan moeten referentiehuren krap genoeg en maximum huurprijzen laag genoeg zijn, maar om genoeg keuzevrijheid te bieden, mogen deze dan weer niet te laag worden gezet. Dit betekent dat er keuzes zullen moeten gemaakt worden door de beleidsmakers inzake de criteria die het meest het ontwerp van de huursubsidie zullen bepalen.

4. STERKTE-ZWAKTE ANALYSE VAN ENKELE VOORSTELLEN VOOR EEN VLAAMSE HUURSUBSIDIE

In dit hoofdstuk zullen we enkele scenario's voor huursubsidie voorstellen. Betaalbaarheid van wonen is hier de voornaamste doelstelling (zie beleidsintenties beschreven in hoofdstuk 1). Voor elk scenario zal beoordeeld worden hoe dit scoort op de beoordelingscriteria die in de vorige hoofdstukken aan bod kwamen. We zullen daarvoor in de eerste paragraaf de methode voorstellen (4.1) met een selectie van mogelijke scenariovoorstellen en hoe deze zullen geëvalueerd worden. De voorstellen worden dan in de tweede paragraaf besproken volgens hoe de scenario's scoren op de beoordelingscriteria (4.2). Een onderdeel hiervan is het simuleren van de omvang van de doelgroep, de verdeling van de begunstigden en het benodigde budget. Hiervoor zullen schattingen op basis van het Grote Woononderzoek 2013 worden gemaakt. In welke mate een bepaald ontwerp de andere beoordelingscriteria respecteert, wordt kwalitatief beoordeeld. Tot slot volgt een besluit (4.3).

4.1 Methode

Vooreerst beschrijven we de methode die we gebruiken om de sterkte-zwakte analyse uit te voeren. In een eerste stap beschrijven we hoe we de mogelijke scenario's samenstellen (4.1.1). In een tweede stap lichten we toe hoe de scenario's zullen geëvalueerd worden.

4.1.1 Scenario's samenstellen

In deze paragraaf zullen we eerst de modaliteiten bespreken die we onveranderd laten over de verschillende scenario's heen (4.1.1). Dit zijn modaliteiten waarvoor duidelijk een sterke argumentatie te geven is. De argumentatie hiervoor gebeurt op basis van de theoretisch-empirische bevindingen uit de literatuur aangevuld met de zienswijze van de leden van de begeleidingsgroep op het belang van de beoordelingscriteria. Daarna bespreken we de modaliteiten die variëren over de scenario's (4.1.2). Het zijn deze modaliteiten waarop wel nog keuzes kunnen gemaakt worden in het kader van hoe ze scoren op de verschillende beoordelingscriteria.

Wanneer we het overzicht van modaliteiten uit tabel 8 herbekijken, zouden we de volgende indeling kunnen maken (zie tabel 13): 'nee' zijn de modaliteiten die onveranderd blijven, de keuze wordt in 4.1.1.1 beargumenteerd; 'ja' zijn de modaliteiten die we zullen laten variëren. Dit wordt dan verder uitgewerkt in 4.1.1.2.

Tabel 13 Overzicht modaliteiten en de keuze voor variatie over scenario's

Modaliteiten/draaiknoppen	Variatie over scenario's
DOELGROEP	
Inkomensvoorwaarde	Nee
Vermogensvoorwaarde	Nee
Kwaliteit woning	Ja
Maximum huurprijs	Nee
Voorwaarden aan de woning	Nee
BEDRAG SUBSIDIE	
Bedrag en verband met inkomen	Ja
Bedrag en verband met feitelijke/referentiehuurprijs	Nee
Bedrag en keuze parameters	Ja
ANDERE UITVOERINGSASPECTEN	
Duurtijd programma en uitkeringsperiode	Nee
Meeneembaarheid	Nee
Regionale differentiatie	Nee
Betalen aan huurder of verhuurder	Nee
Koppelen aan sociale huisvesting	Nee
Budgettaire overwegingen	Ja
Administratie en take-up	Nee

4.1.1.1 Modaliteiten zonder variatie over de scenario's

4.1.1.1.1 *Inkomensvoorwaarde*

Bij het opstellen van de inkomensgrenzen om de doelgroep af te bakenen, moeten er een aantal keuzes gemaakt worden. Ten eerste over het concept van inkomen dat men zal gebruiken. Dit kan het belastbaar inkomen zijn, het besteedbaar inkomen of het resterend inkomen. Ten tweede over waar de inkomensgrens zal moeten liggen om de inkomenstoets te doorstaan, of in aanmerking te komen voor een huursubsidie.

Voor het Grote Woononderzoek 2013 wordt het besteedbaar inkomen van het huishouden op de volgende manier gedefinieerd (Heylen & Winters, 2017: 26):

“De optelsom van alle nettobedragen die de respondenten en de andere huishoudleden de maand vóór de maand van de enquête hebben ontvangen, rekening houdend met kinderbijslag, alimentatiegeld en premies voor tijds krediet of ouderschapsverlof en de bruto huuropbrengsten (uit verhuur van onroerende goederen), maar niet met maaltijdcheques, vakantiegeld, eindejaarspremies of inkomsten uit roerend vermogen (interesten, dividenden).”

Hoewel het beter is te werken met het besteedbaar inkomen (Heylen & Winters, 2017), wordt uit praktische overwegingen vaak met het belastbaar inkomen gewerkt omdat dit gegeven het gemakkelijkst beschikbaar is. Het belastbaar inkomen en het besteedbaar inkomen zijn omzetbaar van het ene concept naar het andere, maar dit is geen evidente oefening aangezien de personenbelasting verschillend berekend wordt naargelang het type inkomen. Zo kennen het inkomen uit arbeid, pensioenen, de werkloosheidsuitkering en het leefloon een verschillende berekening.

Ten tweede moet ook beslist worden waar de inkomensgrens zal liggen die bepalend is voor welke huishoudens in aanmerking komen voor de huursubsidie. Er moet bepaald worden welke de huishoudens zijn, die betaalbaarheidsproblemen ondervinden. De inkomensgrens wordt bepaald op basis van maatschappelijk noden inzake betaalbaarheid. Inkomensgrenzen voor een instrument dat gericht is op het verbeteren van de betaalbaarheid in de private huursector worden op twee manieren bepaald in Heylen & Winters (2017)), op basis van het Grote Woononderzoek 2013. De empirisch-theoretische

manier bepaalt de grenzen op basis van in welke decielgroep het percentage huishoudens dat betaalbaarheids- en/of kwaliteitsproblemen heeft, onaanvaardbaar wordt. De normatieve methode bepaalt de grenzen op basis van de budgetmethode waarbij wordt vastgesteld hoe hoog het besteedbaar inkomen dient te zijn om bovenop de andere basisbehoeften een aangepaste en kwaliteitsconforme woning te kunnen huren op de private huurmarkt.

Bij de empirisch-theoretische methode wordt het aandeel huishoudens met betaalbaarheidsproblemen en/of kwaliteitsproblemen per inkomensdeciël berekend. De inkomensdeciëlgrenzen zijn gebaseerd op belastbare inkomens. De betaalbaarheidsindicator die wordt gebruikt is het percentage huishoudens dat onder de norm voor het resterend inkomen valt nadat de huurkosten zijn afgetrokken van het besteedbaar inkomen (methode van het resterend inkomen). De kwaliteitsindicatoren die worden gebruikt zijn enerzijds gebaseerd op een subjectieve waardering van de kwaliteit van de woning door de respondent in het Grote Woononderzoek 2013 en anderzijds gebaseerd op de objectieve woningscreening. Zo kan men nagaan waar de grenzen liggen van de inkomensdeciëlen die een onaanvaardbaar hoog percentage huishoudens met betaalbaarheidsproblemen en/of onvrijwillige kwaliteitsproblemen bevat.

Een belangrijke opmerking hierbij is dat de inkomensgrenzen bij elke methode aangepast zijn voor verschillende huishoudtypes zodat een alleenstaande andere inkomensgrenzen heeft dan een koppel en dat er ook met personen ten laste op een onderbouwde manier rekening gehouden wordt.

Dit leidt in het onderzoek van Heylen & Winters (2017) tot de inclusie van het vierde inkomensdeciël waar het percentage huishoudens met betaalbaarheidsproblemen en/of kwaliteitsproblemen onaanvaardbaar hoog bevonden wordt. De inkomensgrens van dit deciël vormt dus de ondergrens. Vanaf het zesde inkomensdeciël zijn de percentages met betaalbaarheidsproblemen en/of kwaliteitsproblemen 'aanvaardbaar', dus de deciëlgrens voor het daaronder liggende vijfde inkomensdeciël vormt een maximumgrens. Deze empirisch-theoretische overwegingen leiden tot de volgende inkomensgrenzen voor een alleenstaande zonder kinderen (zie Heylen & Winters, 2017: 55): als minimale inkomensgrens wordt 19 280 gevonden (deciël bovengrens van het vierde deciël) en als maximale inkomensgrens 23 140 (deciël bovengrens vijfde deciël). Er wordt met *equivalent belastbaar inkomen* gewerkt. De grenzen moeten dus aangepast worden voor verschillende gezinssamenstellingen via een onderbouwde equivalentieschaal. Heylen en Winters (2017) gebruiken deze van de OESO met een correctie van de voordelen verbonden aan kinderen, namelijk de kinderbijslag en belastingvrije sommen.

Anderzijds worden normatieve inkomensgrenzen gevonden op basis van de budgetmethode. Hier wordt een minimum benodigd budget berekend dat rekening houdt met alle noodzakelijke uitgaven die een bepaald type huishouden moet kunnen doen om een zekere levensstandaard te bereiken. Voor Vlaanderen werden deze minimum budgetten berekend in 2009 door Storms en Van den Bosch en recentelijk (her)berekend door Storms et al. (2015).⁴¹ Er worden korven samengesteld met goederen en diensten in die moeten toelaten dat een bepaald huishoudtype op menswaardige manier aan de samenleving kan deelnemen. Deze korven zijn gebaseerd op wetenschappelijk materiaal (o.a. consumptiegegevens) en nationale en internationale richtlijnen. De korven werden ook afgetoetst via focusgroepen met gezinnen, zowel gezinnen die een inkomen hebben dat rond de armoedegrens valt als gezinnen die een hoger inkomen hebben.

De noodzakelijke uitgaven voor kwaliteitsvol wonen vallen ook in deze korven en houden de volgende vereisten in: de woning moet in matige tot goede fysische staat zijn, een toilet en badkamer hebben,

⁴¹ In Storms en Van den Bosch (2009) zie overzicht totaalbudgetten opgedeeld naar korven voor voeding, kleding, gezondheid, huisvesting, veiligheid, veilige kindertijd, rust en ontspanning, onderhouden van relaties, mobiliteit en niet afgeschreven elektro voor 17 typegezinnen: p.302; in Storms et al. (2015) voor 21 typegezinnen, totaal budget opgedeeld naar korven voor huisvesting, voeding, kleding, gezondheid en verzorging, nachtrust, veilige kindertijd, ontspanning, veiligheid, onderhouden van relaties, mobiliteit, onverwachte uitgaven: p. 27, figuur 1 en bijlagen, p. 62 e.v.

geen lekkend dak, vochtige muur of vloer of rottend raamwerk. Verder moet er één slaapkamer zijn voor de (beide) volwassene(n) en daarbovenop één slaapkamer per twee kinderen tenzij deze van verschillend geslacht en ouder dan 12 jaar zijn. De huurprijzen voor deze woningen van voldoende kwaliteit worden berekend op basis van mediaan huurprijzen voor een bepaald type woning noodzakelijk om een bepaald type huishouden te huisvesten. Dit leidt tot drie woningtypes verbonden aan 16 types huishoudens: woningen met 1, 2 of 3 en meer slaapkamers. Uit het Grote Woononderzoek 2013 werden voor elk van de drie types woning (rekening houdend met de kwaliteitsvoorwaarden) mediaan huurprijzen berekend. De mediaan huurprijzen zijn gedifferentieerd volgens graad van verstedelijking in twee categorieën, namelijk stedelijk gebied en buitengebied (Heylen, 2017; Heylen & Storms, 2015). De huurprijzen die door Heylen en Storms (2015) gevonden werden (mediaan huurprijzen voor adequate woningen) zullen gehanteerd worden als referentiehuurprijzen (zie verder 4.1.1.1.5) en ook als basis dienen voor het opleggen van maximum huurprijzen (zie 4.1.1.1.3).

De normatieve methode geeft als grenzen van het besteedbaar inkomen de minimum budgetten weer die een huishouden nodig heeft om menswaardig te kunnen leven. De grenzen zijn de volgende: voor een alleenstaande geldt 15 479 euro per jaar, voor een koppel 20 184 euro per jaar. Dit wordt verder aangepast met een bijkomend benodigd budget naar aantal en leeftijd van de kinderen en leidt in totaal tot 18 verschillende minimum budgetten.

Indien deze grenzen van het besteedbaar inkomen worden omgezet (Heylen & Winters, 2017) naar belastbaar inkomen per huishoudtype voor een gezin met een werkend gezinshoofd (die het hele gezinsinkomen genereert), worden de volgende grenzen gevonden voor een alleenstaande: 21 500 euro. De factor om het besteedbaar inkomen om te zetten naar het belastbaar inkomen is gelijk aan 1,389.⁴² Deze factor geldt voor werkenden en zal dus voor werkloze huurders of huurders die een leefloon ontvangen voordeliger uitvallen. Omgekeerd, namelijk uitgaande van een omzettingfactor gelijk aan die van werkloze of leefloon ontvangende huurders zal de werkenden sterk benadelen. Omdat het administratief niet haalbaar wordt geacht om met verschillende inkomensgrenzen te werken volgens activiteitsstatus en om het rechtvaardigheidsprincipe te respecteren (Heylen & Winters, 2017), wordt gekozen om de situatie van de werkenden te gebruiken en dus de omzettingfactor 1,389 te gebruiken.

Omdat de aldus bekomen inkomensgrenzen voldoen aan beide methodes - ze houden rekening met benodigde minimum budgetten en voldoen aan de vaststelling van minimum en maximum grenzen op basis van de empirisch-theoretische methode (namelijk inkomensgrenzen tussen 19 280 en 23 140 voor een alleenstaande) - gebruiken we deze grenzen. We merken wel op dat dit, hoewel hoger dan de bestaande inkomensgrenzen voor de huursubsidie en huurpremie, toch zeer strenge grenzen zijn.

Dus we gebruiken de inkomensgrenzen weergegeven in tabel 14 (uit Heylen & Winters, 2017). Het bijkomend inkomen dat nodig is voor een tweede kind van een koppel of derde kind (en meer) van een alleenstaande wordt in deze methode op nul gesteld. De reden is te vinden in het feit dat ook de kindvoordelen (kinderbijslag en de belastingvoordelen verbonden aan kinderen) mee verrekend worden. Dit maakt dat vanaf twee (koppel)/drie (alleenstaande) kinderen de kindvoordelen groter uitvallen dan de extra benodigdheden voor deze kinderen met als gevolg dat er netto geen bijkomend inkomen nodig is (in bijlage tonen we de schatting van het netto belastbaar inkomen zonder correctie voor kindvoordelen).

⁴² Voor de berekening van deze factor verwijzen we naar Heylen en Winters (2017: 59).

Tabel 14 Gesimuleerde inkomensgrenzen volgens minimum benodigde budgetten omgezet naar belastbaar inkomen inclusief correctie voor kind-voordelen*, per huishoudtype, in euro/jaar, 2016

Aantal kinderen/leeftijd	Alleenstaande	Koppel
Geen kinderen	21 500	28 036
Bijkomend eerste kind	6 089	4 215
Tweede kind	305	0
Derde kind	0	0

* Inclusief kind-voordelen: kinderbijslag en belastingvrije sommen.

Bron: Heylen & Winters (2017: 68)

Gebaseerd op de berekeningen van Heylen en Winters (2017) over de theoretische doelgroep van een instrument ontwikkeld om de betaalbaarheid van wonen in de private huursector te verbeteren en gebaseerd op de inkomensgrenzen volgens deze normatieve methode, zal 43% van de private huurders en gratis bewoners in aanmerking komen voor deze steunmaatregel (dit percentage uit Heylen & Winters is gebaseerd op inkomens- en vermogensvoorwaarden en wordt berekend voor de private huurders en gratis bewoners samen).

Bijkomend willen we hier vermelden dat de huishoudens die geregistreerd staan als eenoudergezin maar toch nul personen ten laste hebben, zullen beschouwd worden als een alleenstaande en aan de inkomensgrenzen voor een alleenstaande zullen moeten voldoen. Dat ze in de data van het GWO 2013 als eenoudergezin gecategoriseerd worden betekent wel dat ze (deeltijds) inwonende kinderen hebben doch deze kinderen zijn bij een ander huishouden ten laste genomen.

4.1.1.1.2 Vermogensvoorwaarde

We zullen voor elk scenario stellen om de vermogensvoorwaarde op te nemen, onder de proxy 'bezit woning'. Omdat betaalbaarheid een verband uitdrukt met inkomen, en vermogen inkomen genereert, is er ook met betaalbaarheid een verband. Een bepaald niveau van vermogen kan verondersteld worden een zeker inkomen te genereren. Ook is het zo dat vermogen negatief gecorreleerd is met de kans op armoede (Van den Bosch, 1998). Hoewel dit uitgezonderd de eigen woning is, is er toch ook een verband tussen het onroerend en het roerend vermogen. En uit praktische overwegingen, met name het niet beschikbaar zijn van gegevens over financiële vermogens, wordt dit vermogen bij benadering weergegeven door het al dan niet bezitten van een woning. We stellen dus bij elk scenario voor om de vermogensvoorwaarde 'geen woning bezitten' te hanteren.

Over wat het bezitten van een woning precies inhoudt, kan nog gevarieerd worden. Dit kan bijvoorbeeld enkel de eigenaars bevatten die 100% eigenaar zijn, maar kan al dan niet gedeeltelijke eigenaars niet uitsluiten van een huursubsidie. Ook de afbetalingslast voor de eigen woning kan eventueel mee in aanmerking genomen worden om te bepalen of men al dan niet deze woning volledig bezit (of slechts gedeeltelijk omwille van de hypotheek).

Dit alles laat bovendien niet weg dat eigenaar-bewoners ook betaalbaarheidsproblemen kunnen ondervinden of in woningen van ondermaatse kwaliteit wonen. Een gebrek aan voldoende inkomen kan hen verhinderen in een woning van goede kwaliteit te wonen (als eigenaar of huurder).

In het kaderbesluit sociale huur⁴³ zijn een aantal uitzondering op de vermogensvoorwaarde voorzien zoals bijvoorbeeld voor woningen die in een ruimtelijke bestemmingszone in België liggen waar wonen niet toegelaten is, of woningen die onbewoonbaar of ongeschikt verklaard zijn en waarvan de ont-ruiming noodzakelijk is. Er kan overwogen worden zulke uitzonderingen op te nemen in de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een huursubsidie.

⁴³ Kaderbesluit Sociale Huur; huidige versie (23/12/2013):
<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1016403¶m=inhoud>

Er moet ook op gelet worden dat het geheel administratief implementeerbaar wordt.

Voor het uitvoeren van de simulaties beperken we de eigenaarsvoorwaarde tot het uitsluiten van de huishoudens waar de respondent of iemand anders in het huishouden eigenaar of mede-eigenaar is van de woning waarin ze wonen (zonder verdere details naar graad van mede-eigenaarschap of afbetalingslast, het is de groep die als eigenaar-bewoner kan worden gecategoriseerd), of een bouwgrond of een woning of gebouw waarop/waarin niet zelf gewoond wordt, bezitten. Dus huishoudens die eigenaar-bewoner zijn komen niet in aanmerking maar ook huurders die eigenaar zijn van een bouwgrond, of een woning of gebouw,⁴⁴ komen niet in aanmerking.

4.1.1.1.3 Maximum huurprijs

Er moet een beslissing getroffen worden over het gebruik van maximum huurprijzen. Maximum huurprijzen kunnen gebruikt worden om overconsumptie of prijsstijgingen tegen te gaan bij het uitwerken van een huursubsiestelsel. Indien een hogere prijs een hogere kwaliteit aanduidt en indien men geen overmatige kwaliteit wil subsidiëren, of indien er risico bestaat dat de huurprijzen zullen stijgen door het versterken van de huurders via een huursubsidie, kan gekozen worden voor het gebruik van een maximum huurprijs. Dit zal huishoudens die 'te groot' wonen uitsluiten.

Deze maximumhuurprijs zal vastgelegd worden afhankelijk van het huishoudtype. De maximum huurprijzen worden vastgelegd op basis van de huurbudgetten die nodig zijn om een bepaald type woning voor een bepaald type huishouden, van voldoende kwaliteit, te kunnen huren uit Storms et al. (2015)/Heylen & Storms (2015). Doch om de keuzevrijheid niet teveel te beperken en te vermijden dat bij een beperkte stijging van de huurprijs de huursubsidie verloren wordt, wordt de maximumprijs voldoende hoog geplaatst, bijvoorbeeld 30% hoger dan de referentiehurprijs. Deze wordt ook aangepast aan het benodigd type woning (zie verder voor de berekening van de referentiehurprijzen 4.1.1.1.5).

Maximum huurprijzen kunnen niet enkel naar huishoudtype maar ook regionaal gedifferentieerd worden om de horizontale kansengelijkheid en keuzevrijheid te bewaren. In Storms et al. (2015) worden naar type gebied twee categorieën onderscheiden: stedelijk gebied en buitengebied (Heylen, 2017). We zullen deze indeling volgen.

4.1.1.1.4 Voorwaarden aan de woning

In paragraaf 4.1.1.2.2 zullen we de kwaliteit van de woning bespreken als een modaliteit die kan veranderen dus deze laten we hier buiten beschouwing. Andere kenmerken van de woning kunnen bijvoorbeeld gaan over het type woning of meer bepaald het opnemen of uitsluiten van kamers. Op dit moment kan men niet in aanmerking komen voor een huursubsidie indien men een kamer huurt, voor de huurpremie kan men wel in aanmerking komen. Voor sommige huurders zal het huren van een kamer echter de enige optie zijn, dus om deze huurders niet uit te sluiten, zou het in aanmerking komen voor een huursubsidie niet afhankelijk mogen zijn van het type woning: eengezins- of meergezinswoning, appartement, studio of kamer, of andere types.

4.1.1.1.5 Bedrag en verband met huurprijs

Ook de huurprijs kan opgenomen worden in de berekening van het subsidiebedrag. Indien de huurprijs niet opgenomen wordt, is de subsidie een inkomensoverdracht louter gebonden aan huren. Indien de huurprijs wel opgenomen wordt, moet nog de keuze gemaakt worden tussen de feitelijke en een referentiehurprijs. Wat de referentiehurprijs betreft, kan nog gekozen worden voor de eenzijdige of tweezijdige variant.

Het verband tussen het subsidiebedrag en de huurprijs leidt tot volgende mogelijkheden:

⁴⁴ Er kan in de simulaties, die gebaseerd zijn op het Grote Woononderzoek, niet verder gedetailleerd worden naar graad van bezit. Er is niet geweten wat het percentage of de aard van bezit is.

- feitelijke huurprijs;
- referentiehurprijs (eenzijdig/tweezijdig);
- geen verband met huurprijs.

Door de leden van de begeleidingsgroep voor deze opdracht, werd unaniem beslist om te kiezen voor referentiehurprijzen. Dit kan verdedigd worden door het willen vermijden van huurprijsstijgingen algemeen in de private huurmarkt of voor de huurders die een huursubsidie ontvangen. Het prijs-opdrijvend effect werd in de praktijk al gevonden en is zeker relevant in de Vlaamse context. Er is namelijk reëel gevaar dat het aanbod kleiner is dan de vraag naar huurwoningen die onder een bepaalde huurprijs vallen. Indien het aanbod niet snel genoeg op de sterkere vraag reageert, kan dit alleszins op korte termijn tot prijsstijgingen leiden. Het vermijdt ook beter het moral hazard gedrag van verhuurders en huurders, omdat er vanwege de huurder geen motivatie is om hogere prijsafspraken te maken. Omdat er met een vaste referentiehurprijs wordt gewerkt, zal de subsidie namelijk niet hoger uitvallen indien de feitelijke huurprijs hoger wordt gesteld. De huurder zal dus geen prijsverhogende afspraken willen maken omdat dit enkel in zijn nadeel is. In principe werkt een subsidie zonder verband met de huurprijs het best tegen prijsstijgingen, maar er bestond op de begeleidingsgroep toch de wens om een verband met de huurprijs aan te houden. Verder wordt het gebruik van een referentiehurprijs ook aangeraden om overconsumptie te vermijden en laat het een grotere keuze door de huurder over de kwaliteit-prijs van de woning toe. In Priemus en Haffner (2016) vinden we o.a. deze theoretische redenen ook als basis terug voor hun aanbeveling om in Nederland het huurtoelage systeem te wijzigen van een systeem gebaseerd op feitelijke naar één gebaseerd op referentie huurprijzen.

De tweezijdige variant van het gebruik van een referentiehurprijs laat maximaal de bovenbeschreven voordelen toe. De eenzijdige variant wordt gebruikt omwille van budgettaire redenen. We zullen in het basisscenario een vorm gebruiken die wel toelaat dat het voordeel van een lagere feitelijke huurprijs bij de ontvanger blijft en dat zo de voordelen van de referentiehurprijs ten volle benut worden doch dat dit voordeel beperkt wordt tot uitgaven voor wonen. Dit betekent dat indien de werkelijke huurprijs lager uitvalt dan het verschil tussen de referentiehurprijs en de eigen bijdrage, dit voordeel niet naar de ontvanger van de subsidie zal gaan, maar naar de verstrekker ervan. De subsidie zal dus maximum uitbetaald worden naar hoogte van de werkelijke huurprijs. We verduidelijken dit nog met het volgende voorbeeld. Stel dat een alleenstaande met een besteedbaar inkomen van 1 100 euro in stedelijk gebied een studio huurt aan 210 euro. Dan zou de gehanteerde referentiehurprijs voor een woning met één slaapkamer in stedelijk gebied 550 euro bedragen (zie tabel 16), de eigen bijdrage volgens de methode van de woonquote (zie 4.1.1.2.2) 30% van 1 100 euro bedragen, dus 330 euro. Dit zou leiden tot een subsidie van 220 euro (550-330 euro). Omdat de feitelijke huurprijs echter maar 210 euro bedraagt, zal deze persoon slechts een subsidie ten belope van 210 euro ontvangen in plaats van de 220 waar hij recht op heeft moest hij een duurdere (betere) woning huren.

Om eventuele overconsumptie toch te vermijden, wordt ook een maximum huurprijs gehanteerd (zie 4.1.1.1.3). De referentiehurprijs die zal gebruikt worden in de simulaties is de mediaan huurprijs voor een bepaald woningtype (met 1, 2 of 3 en meer slaapkamers) van adequate kwaliteit (zie uitleg bij inkomensgrenzen).

De referentiehurprijs wordt in de simulaties gelijk gesteld aan de referentiebudgetten voor huisvesting berekend in Heylen en Storms (2015) (zie Heylen & Winters, 2017) op basis van het Grote Woononderzoek 2013. Een woning met één slaapkamer is geschikt bevonden voor een alleenstaande of een koppel zonder kinderen; een woning met twee slaapkamers is geschikt voor een eenoudergezin of koppel met één kind of met twee kinderen die niet ouder zijn dan 12 en van verschillend geslacht; een woning met drie slaapkamers is geschikt voor een eenoudergezin of een koppel met twee kinderen die ouder zijn dan 12 jaar en van verschillend geslacht.

Tabel 15 Maandelijks huurprijs op de private markt, mediaan in euro/maand, voor woningen die voldoen aan minimumcriteria inzake 'adequate huisvesting', naar gebiedstype en type woning, Vlaams Gewest, 2013

Woningtype	Mediaan (€)	N	Geschikt voor
<i>Stedelijk gebied</i>			
1 kamer	550	115	Alleenstaande/koppel zonder kinderen
2 kamers	550	129	Eenoudergezin of koppel met één kind of met twee kinderen die niet ouder zijn dan 12 en van verschillend geslacht
3 kamers	700	38	Eenoudergezin of een koppel met twee kinderen die ouder zijn dan 12 jaar en van verschillend geslacht
<i>Buitengebied</i>			
1 kamer	475	35	Alleenstaande/koppel zonder kinderen
2 kamers	600	59	Eenoudergezin of koppel met één kind of met twee kinderen die niet ouder zijn dan 12 en van verschillend geslacht
3 kamers	625	31	Eenoudergezin of een koppel met twee kinderen die ouder zijn dan 12 jaar en van verschillend geslacht

Bron: Heylen en Winters (2017):87; Storms en Van den Bosch (2009): 222

Er zijn echter verschillende gezinstypes die niet binnen deze categorisering passen, zoals bijvoorbeeld gezinnen met drie of meer kinderen. Omwille van een te klein aantal observaties binnen de cellen per woningtype konden de auteurs geen verdere categorieën, voor woningen met meerdere kamers, creëren. In de praktijk echter zullen gezinnen met een behoefte aan woningen met meer slaapkamers ook op hogere huurprijzen stoten. Omdat de huurprijs toeneemt volgens het aantal kamers en ook volgens de grootte, zullen deze gezinnen het moeilijker vinden om een gepaste woning te vinden voor de prijs van een woning met drie slaapkamers. Dus om de horizontale kansengelijkheid te bevorderen kan voor grotere huishoudens een hogere referentieprijs gesteld worden.

Hierbij zijn twee opmerkingen relevant. Ten eerste vereist een berekening van het benodigd aantal slaapkamers volgens de minimum budgetmethode dat niet alleen het aantal kinderen of personen ten laste gekend is maar ook hun leeftijd en geslacht. Op die manier kan berekend worden of de kinderen per twee kunnen slapen of een kamer alleen nodig hebben (indien ze ouder dan 12 jaar zijn en van verschillend geslacht). Verder kan men ook de bedenking maken of huishoudens niet zelf moeten kunnen kiezen of de kinderen of andere personen ten laste een eigen slaapkamer nodig hebben zelfs indien ze van hetzelfde geslacht zijn. Het beperkt dan de keuze van een gezin met vier dochters ouder dan 12 jaar ten opzichte van een gezin met evenveel kinderen maar samengesteld als drie meisjes en één jongen ouder dan 12 jaar die volgens de budgetmethode een slaapkamer meer nodig zouden hebben. Daarbovenop is het ook zo dat men met oudere kinderen recht heeft op een grotere woning dan met jongere kinderen (onder 12 jaar) indien ze van verschillend geslacht zijn. Dit houdt in dat het gezin dat misschien liefst in dezelfde woning blijft wonen en niet wil verhuizen eens de kinderen 12 jaar zijn, ze voor de leeftijd van 12 jaar geen recht op een huursubsidie zouden hebben (omdat ze dan in een te dure woning wonen) en na 12 jaar wel; of ze zouden eerst in een kleinere en pas later in een grotere moeten wonen, maar dan houdt het recht hebben op de huursubsidie wel een verhuisbeweging in. Met de administratieve eenvoud, de keuzevrijheid en de woonzekerheid in gedachten stellen we dus voor om gezinnen met een gelijk aantal kinderen of personen ten laste gelijk te behandelen wat de grootte van de woning betreft, ongeacht de leeftijd of het geslacht van deze personen. De referentie huurprijs en de maximum huurprijs zou dan toenemen per kind of persoon ten laste omdat het huishouden in staat moet kunnen zijn een grotere woning met meerdere slaapkamers te huren.

De vraag is welke prijzen dan moeten gehanteerd worden. Voor huishoudens tot twee kinderen (drie slaapkamers nodig) volgen we de mediaan huurprijzen per aantal slaapkamers zoals in de budgetmethode. Voor grotere woningen moeten we andere referentie- en maximum huurprijzen opstellen. We leiden deze af uit het geobserveerde patroon voor één tot drie slaapkamers hierboven. Verder

baseren we ons uit de observaties van geregistreerde huurcontracten (Tratsaert, 2012) en uit de wijk-observaties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (De Keersmaecker, 2016). We zien dat in stedelijk gebied de mediaanprijs niet stijgt om van één naar twee slaapkamers te gaan, maar stijgt met 150 euro om van een woning met twee naar drie slaapkamers te gaan. Uit de wijkobservaties voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor 2015 (De Keersmaecker, 2016) bleek dat de toename in de mediaan huurprijs om van twee naar drie slaapkamers te gaan de grootste was (+150 euro). Van drie naar vier of meer slaapkamers te gaan, betekende een minder groot verschil in de toename van de mediaan huurprijs (+125 euro). De stijging van huurprijzen lijkt dus af te nemen na drie slaapkamers. Daarom zullen we verder ook een steeds afnemend bedrag hanteren voor grotere woningen in stedelijk gebied (een toename die telkens 25 euro lager uitvalt, met een minimum toename van 25 euro per kind/persoon ten laste).

In buitengebied neemt de mediaan huurprijs toe met 125 euro om van één naar twee slaapkamers te gaan, en veel minder, namelijk met 25 euro om van twee naar drie slaapkamers te gaan. In buitengebied lijkt het duur om van één naar twee slaapkamers te gaan, maar daarna is de mediaan huurprijs niet zo sterk stijgend. Ook in Tratsaert (2012) wordt op basis van de geregistreerde huurcontracten uit 2010 gevonden dat de toename van de huurprijs het grootst is om van één naar twee slaapkamers te gaan. Daarna is de toename van de mediaan veel lager (ongeveer 3/4de van de toename om van één naar twee slaapkamers te gaan; voor het totaal, niet enkel buitengebied). Indien we de trend van 600 naar 625 euro om van twee naar drie slaapkamers te gaan voortzetten en ook een minimum van 25 euro per extra persoon ten laste aanhouden zoals hierboven voor het stedelijk gebied, zou de mediaan huurprijs voor een woning met vier slaapkamers in buitengebied 650 euro zijn. Voor een woning met vijf slaapkamers betekent dit een mediaan huurprijs van 675 euro enzoverder.

Zoals uitgelegd zullen we dus met het aantal personen ten laste rekenen zonder leeftijd en geslacht in acht te nemen. De referentiehuurprijzen kunnen dus als in tabel 16 aan het huishoudtype verbonden worden. We tonen hier ook hoe de maximum huurprijzen aan huishoudtype kunnen verbonden zijn.

Tabel 16 'Geëxtrapoleerde' maandelijkse huurprijs op de private markt, mediaan en maximum in euro/maand, naar gebiedstype en aantal slaapkamers/huishoudtype, Vlaams Gewest, 2013

Woningtype	Mediaan (€)	Maximum huurprijs 1,3 x mediaan	Huishoudtype
<i>Stedelijk gebied</i>			
1 kamer	550	715,0	alleenstaande/koppel zonder kinderen
2 kamers	550	715,0	alleenstaande/koppel met 1 kind/persoon ten laste
3 kamers	700	910,0	alleenstaande/koppel met 2 kinderen/personen ten laste
4 kamers	825	1 072,5	alleenstaande/koppel met 3 kinderen/personen ten laste
5 kamers	925	1 202,5	alleenstaande/koppel met 4 kinderen/personen ten laste
6 kamers	1 000	1 300,0	alleenstaande/koppel met 5 kinderen/personen ten laste
7 kamers	1 050	1 365,0	alleenstaande/koppel met 6 kinderen/personen ten laste
8 kamers	1 075	1 397,5	alleenstaande/koppel met 7 kinderen/personen ten laste
9 kamers	1 100	1 430,0	alleenstaande/koppel met 8 kinderen/personen ten laste
<i>Buitengebied</i>			
1 kamer	475	617,5	alleenstaande/koppel zonder kinderen
2 kamers	600	780,0	alleenstaande/koppel met 1 kind/persoon ten laste
3 kamers	625	812,5	alleenstaande/koppel met 2 kinderen/personen ten laste
4 kamers	650	845,0	alleenstaande/koppel met 3 kinderen/personen ten laste
5 kamers	675	877,5	alleenstaande/koppel met 4 kinderen/personen ten laste
6 kamers	700	910,0	alleenstaande/koppel met 5 kinderen/personen ten laste
7 kamers	725	942,5	alleenstaande/koppel met 6 kinderen/personen ten laste
8 kamers	750	975,0	alleenstaande/koppel met 7 kinderen/personen ten laste
9 kamers	775	1 007,5	alleenstaande/koppel met 8 kinderen/personen ten laste

Bron: Afgeleide prijzen voor meer slaapkamers op basis van kost twee naar drie slaapkamers tabel 15

Met een referentiehurprijs gelijk aan de mediaan (waar 50% van de woningen een lagere en 50% van de woningen een hogere huurprijs hebben) wordt 1 op 2 woningen in de markt betaalbaar voor de begunstigde huishoudens omdat een subsidie berekend op de referentiehurprijs de woning betaalbaar moet maken voor degenen die een woning kunnen vinden die verhuurd wordt aan of onder de referentiehurprijs. Zoals in 4.1.1.7 zal vermeld worden, zal de regionale differentiatie van de referentie huurprijzen niet verder opgenomen worden in de simulaties, maar dit wordt wel aangeraden. De mediaan huurprijzen die als referentiehurprijs zullen gebruikt worden in de simulaties zijn gedifferentieerd naar grootte van de benodigde woningen op basis van aantal slaapkamers en naar stedelijk en buitengebied, telkens voor woningen die van matige tot goede kwaliteit zijn, een toilet en badkamer hebben, geen lekkend dak, geen vochtige muur of vloer of rottend raamwerk. Voor de woningen tot en met drie slaapkamers zijn de schattingen van de mediaan gebaseerd op het GWO 2013 en voor de woningen met meer dan drie slaapkamers werden de huurprijzen op basis van geobserveerd patroon uit verschillende bronnen aangevuld.

Een opmerking die hier aan de orde is, is dat deze referentiehurprijzen werden berekend op woningen van adequate kwaliteit voor lopende huurcontracten. Echter, voor huishoudens die zouden willen verhuizen om bijvoorbeeld aan een verbetering van de kwaliteit van hun woning of de kwaliteitsvoorwaarde te voldoen, zal het moeilijker zijn om voor de referentiehurprijs een woning te vinden. De huurprijzen van woningen die te huur staan, kunnen namelijk afwijken (vermoedelijk opwaarts) van de huurprijzen van lopende huurcontracten. Dit stelt dus vragen over de manier waarop de referentiehurprijzen moeten berekend worden om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de werkelijkheid.

Zoals in paragraaf 4.1.1.1.3 uitgelegd zal een maximum huurprijs gebruikt worden als voorwaarde om in aanmerking te komen voor het ontvangen van een huursubsidie. Deze maximum huurprijs wordt voldoende hoog gezet zodat keuze mogelijk blijft en er geen gevaar is voor het abrupt verliezen van de

huursubsidie. Bij een vergelijking met de huurprijzen die huishoudens met een bepaald aantal personen ten laste (0, 1, 2 of meer) en die in woningen van adequate kwaliteit wonen, effectief betaald hebben (op basis van het GWO 2013), lijken deze maximum huurprijzen steeds boven de grens van het zevende en achtste deciel van huurprijzen te vallen zowel in de stedelijke context als in buitengebied.

We zullen het aantal inwonende kinderen benaderen door het aantal personen ten laste. Dit laatste kan gemakkelijker bekomen worden en leidt dus tot meer eenvoud in het systeem. Voor het eerste zou effectief moeten gecontroleerd worden hoeveel kinderen er voltijds of deeltijds aanwezig zijn in het gezin. Deze benadering zal niet helemaal juist zijn omdat het bijvoorbeeld eenoudergezinnen waarbij de kinderen niet ten laste zijn maar wel deeltijds aanwezig zijn, benadeeld. Zij hebben ook een grotere woning nodig maar zullen slechts gesubsidieerd kunnen worden voor een woning voor een alleenstaande.

4.1.1.1.6 Duurtijd en uitkeringsperiode

Om de horizontale rechtvaardigheid te respecteren en de betaalbaarheid niet in het gedrang te brengen, mogen het programma en de uitkeringsperiode niet tijdelijk zijn. Als betaalbaarheid van wonen de primaire doelstelling is, moet een huishouden dat in aanmerking komt voor een huursubsidie, dus voldoet aan alle voorwaarden, een huursubsidie kunnen ontvangen.

4.1.1.1.7 Meeneembaarheid

De meeneembaarheid zou ook onder alle scenario's gerespecteerd moeten worden in het kader van zowel de betaalbaarheids- als de effecten op tewerkstelling en de armoede- of werkloosheidsval. Maar ook om de keuzevrijheid zo goed mogelijk te respecteren, moet men gemakkelijk kunnen verhuizen. De keuzevrijheid kan beperkt worden, indien men zich belemmerd voelt om te verhuizen door het feit dat men in de nieuwe gemeente of de nieuwe woning misschien geen huursubsidie kan ontvangen.

4.1.1.1.8 Regionale differentiatie

In het kader van zowel keuzevrijheid als horizontale rechtvaardigheid, is regionale differentiatie te verkiezen. Dit heeft ook positieve effecten op mogelijke inefficiënties zoals overconsumptie of prijsopdrijvende effecten. Regionale differentiatie kan toegepast worden op de referentiehuurprijzen en op de maximum huurprijzen.

Voor de berekening van regionaal gedifferentieerde huurprijzen zou men zich kunnen baseren op de huurschatter. Bij gebruik van de huurschatter zal niet met de kenmerken van het huishouden rekening gehouden kunnen worden omdat hier geen informatie over is. Men kan wel op basis van de kenmerken van de gehuurde woning (aantal slaapkamers, oppervlakte) een gezinstype vermoeden. Dit fysieke kenmerk van de woning kan dan gebruikt worden om de woningen bij benadering op te delen naar huishoudtype.

In de simulaties werken we, behalve de opdeling naar stedelijk en buitengebied, met niet-regionaal gedifferentieerde referentiehuurprijs en maximum huurprijs. Maar bij implementatie is het dus aangewezen rekening te houden met de regionale verschillen. (zie ook rapport over regionale differentiatie maximum verkoopwaarden om in aanmerking te komen voor een sociale lening van Heylen & Winters, 2016; ook Vastmans, te verschijnen)

4.1.1.1.9 Betalen aan huurder of verhuurder

Of de uitbetaling aan de huurder dan wel aan de verhuurder gebeurt, zullen we niet laten variëren over de verschillende scenario's. Het is dan zo dat bij een scenario met referentiehuurprijzen eerder wordt gekozen voor een uitbetaling aan de huurder. Bij een scenario met feitelijke huurprijzen moet de keuze nog gemaakt worden. Indien men voor maximale keuzevrijheid kiest, stigma wil vermijden of de financiële verantwoordelijkheid van de huurder wil aanmoedigen, wordt voor een uitbetaling aan de huurder gekozen. Indien men de betaalbaarheid voor de verhuurder wil versterken, wordt gekozen

voor een uitbetaling aan de verhuurder. Het uitbetalen aan de huurder wordt ook aangemoedigd in de Europese regelgeving.

Omdat ervoor gepleit wordt om met referentiehuurprijzen te werken (zie 4.1.1.1.4) is in principe de keuze meer voor de hand liggend en zal aan de huurder uitbetaald worden. Er mag hierbij wel op de speciale rol van de SVK's gewezen worden die een betaling aan de intermediaire SVK kan rechtvaardigen.

4.1.1.1.10 Koppelen aan sociale huisvesting

De koppeling aan de sociale huisvesting is geen kenmerk waarmee gevarieerd zal worden over de scenario's. In het huidige stelsel wordt de huursubsidie/huurpremie gelinkt aan het inschrijven of ingeschreven zijn op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij. We hebben geen theoretische of empirische evidentie gevonden om deze voorwaarde op te leggen. Dit beperkt echter de keuzevrijheid van de huurder door te stellen dat men niet in aanmerking komt voor een huursubsidie indien men zich niet inschrijft op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij. Daardoor worden gelijke huishoudens (met dezelfde inkomens) ook anders behandeld, wat de horizontale rechtvaardigheid schaadt. .

Aan de andere kant kan men op basis van keuzevrijheid en horizontale rechtvaardigheid wel overwegen om de expliciete huursubsidie (in de private huur) en impliciete huursubsidie (in de sociale huisvesting) gelijk te schakelen. Dit kan onder elk scenario een optie zijn. Dit zou betekenen dat de inkomensgrenzen en andere voorwaarden dezelfde zouden zijn bij huurders in de private en de sociale huursector. Verder zou dit inhouden dat de expliciete of impliciete subsidiebedragen op dezelfde manier berekend worden en dus even hoog zijn voor gelijke huishoudens die in gelijke woningen wonen.

Voor de uitwerking van de scenario's hieronder zullen we ons echter beperken tot de private huursector. Dit leidt er wel meteen toe dat aan het criterium van eigendomsneutraliteit niet voldaan is.

4.1.1.1.11 Administratie en take-up

Als laatste zouden we ook de administratieve uitvoering en de take-up constant houden over alle scenario's. Hier wordt namelijk gepleit voor een zo eenvoudig mogelijke, transparante, duidelijke huursubsidie. Er moet duidelijkheid bestaan over het al dan niet in aanmerking komen en de hoogte van het bedrag dat men zou ontvangen, liefst voor men een verhuisbeweging maakt. Ook de aanvraagprocedure moet helder, eenvoudig en duidelijk zijn.

Er moet ook gestreefd worden naar 100% take-up. Indien de voorgaande administratieve aspecten worden vervuld, zal dit best kunnen benaderd worden. Het programma moet daarvoor ook gekend zijn bij de huurders. Ook stigma speelt een rol bij de take-up. Over het destigmatiseren kan ook nagedacht worden bij deze administratieve uitvoeringsaspecten.

Uit een verslag van Agentschap Wonen-Vlaanderen (startnota harmonisering huursubsidie - huurpremie, 2016) blijkt dat zelfs de take-up van de huurpremie, waar potentieel rechthebbenden aangeschreven worden, zeer laag is. Slechts 53% van de aangeschrevenen (potentieel rechthebbenden) reageert op de uitnodiging en dient een aanvraag in. In totaal krijgt 41% van de potentieel rechthebbenden daadwerkelijk de huurpremie (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2016). De precieze oorzaak van de lage take-up is niet gekend maar over het algemeen zou de huidige procedure omvangrijk en belastend zijn en zo uitval veroorzaken (zie advies Vlaamse Woonraad over knelpunten huursubsidie-huurpremie, 2017).

4.1.1.2 Modaliteiten met variatie over de scenario's

Wat betreft de overblijvende modaliteiten, zullen er wel keuzes moeten worden gemaakt.

4.1.1.2.1 *Kwaliteitsvoorwaarde*

Indien men goede kwaliteit mee als beleidsdoel vooropstelt, is het logisch dit als voorwaarde te stellen om in aanmerking te komen voor een huursubsidie. Elke woning waarin een huishouden woont dat een huursubsidie ontvangt, moet van voldoende kwaliteit zijn. Dit houdt dus in dat enkel de huishoudens die reeds kwalitatief goed wonen of verhuizen naar een woning van voldoende kwaliteit, in aanmerking kunnen komen voor een huursubsidie. Indien de focus van de huursubsidie echter op betaalbaarheid ligt, en niet op het gedragssturende element van kwaliteitsverbetering, is de kwaliteit van de woning minder relevant. In dit geval wordt de woningkwaliteit niet mee(r) opgenomen in de voorwaarden.

Er zijn enkele bemerkingen te melden bij het opleggen van de voorwaarde dat de woning van voldoende kwaliteit moet zijn. De kwaliteitscontrole houdt kosten in en ongewenste effecten. Bovendien speelt ook het aanbod van huurwoningen een rol alsook de toegang die de doelgroep heeft tot woningen die aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoen.

Het controleren of de woningen voldoen aan de kwaliteitsvereisten houdt een grote personeelskost in. Verder kan de controle van de kwaliteit een drempel zijn voor de verhuurder. Als hij kan kiezen tussen verhuren met of zonder controle, is er weinig motivatie om voor het eerste te kiezen. De kwaliteitsvoorwaarden kunnen ook het bereik beïnvloeden. 47% van de private huurders woont namelijk in een woning van ontoereikende kwaliteit (Vanderstraeten & Rijckewaert, 2015). In Agentschap Wonen-Vlaanderen (startnota harmonisering huursubsidie - huurpremie, 2016) wordt vermeld dat in 50% van de geweigerde aanvragen voor een huursubsidie de kwaliteit van de verlaten of nieuwe woning een rol speelt, zijnde: onvoldoende gebreken in de verlaten woning, geen toegang tot de verlaten woning of de kwaliteit van de nieuwe woning is onvoldoende.

Een woningcontrole vraagt daarbovenop tijd en kan niet altijd meteen uitgevoerd worden. Voor de huurder moet er voldoende transparantie zijn en duidelijkheid vóór een eventuele verhuis of hij de huursubsidie zal krijgen. Het risico op een weigering van de huursubsidie nadat hij reeds verhuisd is en hem in misschien nog grotere betaalbaarheidsproblemen zal brengen dan voorheen, zal hij misschien niet willen nemen. Dit zal de verhuis naar een woning van voldoende kwaliteit bemoeilijken. Verder is de kwaliteitscontrole een momentopname en bestaat de vraag hoe lang deze geldig moet zijn. Er mag geen woononzekerheid gecreëerd worden door het plots vervallen van een kwaliteitsmerk bij latere controles.

Verder is het te verwachten dat het woningaanbod niet toelaat dat op korte termijn iedereen met betaalbaarheidsproblemen in een woning van voldoende kwaliteit woont, zelfs indien hij zou wensen te verhuizen. Volgens Vlaamse Woonraad (2017) neemt het aanbod betaalbare kwalitatieve woningen zelfs af voor de huidige doelgroep van de huursubsidie-huurpremie. Indien alle huishoudens die niet kwalitatief wonen, zouden willen verhuizen naar een kwalitatieve woning, maar het aanbod is niet beschikbaar, of om andere redenen niet toegankelijk voor de doelgroep, is er een probleem inzake horizontale rechtvaardigheid. Niettegenstaande dat er wel moet gestreefd worden naar het subsidiëren van kwaliteitsvol wonen, leiden deze bemerkingen ertoe dat het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde nadelen kan hebben inzake horizontale rechtvaardigheid en woonzekerheid. Daarom wordt ook het scenario zonder kwaliteitsvoorwaarde opgenomen.

Er kan ook aan een tussenoplossing gedacht worden, zoals in het huidige systeem van de huurpremie. Hier hoeft de woning niet meteen aan de kwaliteitseisen te voldoen maar kan er een overgangsperiode ingelast worden, bijvoorbeeld een jaar, waar de woning kan aangepast worden om wel aan de kwaliteitseisen te voldoen. Het zal vermoedelijk een tijd vragen om aan aanbodsijde te (doen) investeren in de kwantiteit en kwaliteit van woningen.

Verder moet er ook beslist worden wat 'kwaliteit' juist moet inhouden. De vragen die hier bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn, zijn de volgende: moet de woning enkel conform zijn, of ook voldoen aan een

bepaald energieniveau, mag overbezetting toegelaten worden? Moet de formele grens van 'toereikende kwaliteit' gehanteerd worden of kan een voorwaarde opgelegd worden die bijvoorbeeld toelaat de niet-structurele gebreken op te lossen, of zoals gesuggereerd in Vlaamse Woonraad (2017) waar woonstcontrole op primaire zaken kan uitgevoerd worden. Dit zou dan geen onderzoek naar ongeschikt- of onbewoonbaarheid inhouden maar eerder een onderzoek naar bewoonbaarheid). Hiervoor kunnen eventueel bepaalde instanties (voorbeelden die werden gegeven in Vlaamse Woonraad zijn woonwinkels, gemeentes of OCMW's) gemachtigd worden.

Voor de kwantitatieve berekeningen in de scenario's zullen we dus enerzijds de kwaliteitsvoorwaarde wel en anderzijds niet opnemen. Deze zal beperkt zijn tot het voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen van de Vlaamse overheid, zoals in het GWO gemeten door de indicator van de objectieve woningscreening die aangeeft of een woning niet van ontoereikende kwaliteit is of niet van structureel ontoereikende kwaliteit is. Binnen het scenario waar de kwaliteitscheck niet wordt uitgevoerd, zullen we berekenen hoe groot het aandeel van de doelgroep is dat in een woning woont die niet van ontoereikende kwaliteit is.

4.1.1.2.2 Bedrag en verband met inkomen

Het inkomen speelt niet alleen een rol in het afbakenen van de doelgroep (inkomensvoorwaarden) zoals hierboven beschreven. Om een duidelijke relatie te hebben met de betaalbaarheid als doelstelling, is het aan te bevelen het inkomen mee te nemen in de berekening van het subsidiebedrag. Ook hier moeten keuzes gemaakt worden over welk concept van inkomen wordt gebruikt (besteedbaar inkomen/resterend inkomen). Verder moet beslist worden wat de eigen bijdrage moet zijn. Deze eigen bijdrage kan berekend worden als een percentage van het inkomen, als het resterend inkomen of als een forfaitair bedrag. Het kan ook zijn dat men ervoor kiest geen verband met inkomen te maken. In dit geval wordt de relatie met betaalbaarheid verloren en wordt ook de verdeling van de totale subsidie minder gericht naar de huishoudens met de laagste inkomens onder de begunstigden. Hier tegenover staat wel het voordeel van eenvoud en transparantie.

Indien met het besteedbaar inkomen wordt gewerkt en de betaalbaarheidsnorm ligt op 30%, vloeit daaruit voort dat de eigen bijdrage maximum 30% van het besteedbaar inkomen mag zijn. Om budgettaire redenen kan beslist worden het percentage van het inkomen dat zelf moet betaald worden, hoger te maken, tot bijvoorbeeld 50%. Echter, omdat de betaalbaarheidsindicator die officieel gebruikt wordt om aan te geven of een huishouden betaalbaar woont of niet, op dit moment op 30% ligt, volgen we deze.

Indien het subsidiebedrag op basis van het resterend inkomen wordt berekend (dus het inkomen dat overblijft nadat er de nodige uitgaven voor andere basisbehoeften dan wonen van werden afgetrokken) wordt de eigen bijdrage gelijk gesteld aan dit resterend inkomen.

Verder kan er ook een forfaitaire eigen bijdrage opgelegd worden. Indien men hier ook een negatief verband tussen de hoogte van het inkomen en de eigen bijdrage wil creëren, wordt deze forfaitaire eigen bijdrage per inkomensinterval vastgelegd (en wordt groter naarmate men in een hoger inkomensinterval terechtkomt). Met behoud van de link met inkomen wordt dit een getrapte variant van het eerste geval waar de eigen bijdrage meer continu berekend wordt. Dit heeft wel voordelen inzake transparantie en eenvoud maar heeft nadelen naar de verticale verdeling en armoede- of werkloosheidsvallen toe. Deze keuze heeft als voordeel dat er gemakkelijker met categorieën van besteedbaar inkomen gewerkt kan worden, terwijl de vorige twee steunen op een berekening van het besteedbaar inkomen.

Tot slot kan er, zoals vermeld, beslist worden om in de eigen bijdrage geen link met inkomen of zelfs helemaal geen eigen bijdrage op te nemen. Er moet dan verder beslist worden hoe groot die eigen bijdrage kan zijn (en hoe deze varieert met huishoudkenmerken). Dit kan afhangen van hoe groot de voorziening voor huisvesting is in de bijstandsregelingen zoals het leefloon. In theorie zou het leefloon

de kost van huisvesting moeten dekken, dus we nemen niet nul als eigen bijdrage maar bijvoorbeeld 150 euro. Dit systeem leidt tot meer eenvoud in het berekenen van de huursubsidie. Indien we namelijk het gegeven erbij nemen dat voorheen beargumenteerd werd, namelijk het hanteren van een referentiehuurprijs, is het zeer transparant en duidelijk wat de huursubsidie zal worden (referentiehuurprijs minus eigen bijdrage). De huursubsidie wordt dan echter gelijk voor iedereen ongeacht zijn inkomen, terwijl huishoudens met hogere inkomens wel meer betaalkracht hebben, dus het verband met betaalbaarheid en de verdeling onder de begunstigten is verdwenen. In het speciale geval waar de eigen bijdrage gelijk gesteld wordt aan nul wordt het eerder een instrument van bijstand. Men gaat er dan van uit dat het inkomen van de begunstigten de huuruitgaven niet kan dekken en de volledige huur of referentiehuur moet gesubsidieerd worden. Dit geval zullen we niet verder opnemen. Omdat we ook het verband met draagkracht willen bewaren, nemen we niet één vaste eigen bijdrage, ongeacht het inkomen, maar laten we de vaste eigen bijdrage variëren over een aantal inkomenscategorieën (zie tabel 17). De vaste eigen bijdrage zal stijgen naarmate een huishouden in een hogere inkomenscategorie terecht komt. De vaste eigen bijdragen werden arbitrair opgesteld maar zijn aldus gekozen dat ze variëren tot 30% van het besteedbaar inkomen in de vier laagste inkomenscategorieën en dat ze variëren tussen 30 en 37% voor de hogere inkomenscategorieën. Omdat met een vaste bijdrage per inkomenscategorie wordt gerekend, zal de verhouding van de eigen bijdrage ten opzichte van het besteedbaar inkomen steeds procentueel meer bedragen bij de inkomens dicht bij de ondergrenzen van de inkomenscategorie en minder naarmate men een inkomen heeft dat dicht bij de bovengrens ligt. Voor de laagste inkomenscategorieën werd de maatstaf lager dan 30% genomen omdat er rekening mee moet gehouden worden dat het inkomen voldoende moet zijn om ook andere noodzakelijke goederen en diensten mee aan te kopen. Dit bedrag zou ook nog kunnen aangepast worden aan de kenmerken van het huishouden, zoals alleenstaanden en koppels en aantal kinderen. Dit hebben we hier niet gedaan omdat dit ook niet gebeurt in de methode van de woonquote (30% van het besteedbaar inkomen, niet gecorrigeerd voor huishoudtypes).

Tabel 17 Vaste eigen bijdrage in de huurprijs, per categorie van besteedbaar en netto belastbaar inkomen

Inkomenscategorie volgens besteedbaar inkomen*	Volgens (schatting van) netto belastbaar inkomen*	Vaste eigen bijdrage (in €)
Besteedbaar inkomen (BI) lager of gelijk aan € 800	Netto belastbaar inkomen (NBI) lager of gelijk aan € 1 111	150
800 < BI ≤ 900	1 111 < NBI ≤ 1 250	200
900 < BI ≤ 1 000	1 250 < NBI ≤ 1 389	250
1 000 < BI ≤ 1 100	1 389 < NBI ≤ 1 528	300
1 100 < BI ≤ 1 200	1 528 < NBI ≤ 1 667	350
1 200 < BI ≤ 1 300	1 667 < NBI ≤ 1 806	400
1 300 < BI ≤ 1 400	1 806 < NBI ≤ 1 945	450
1 400 < BI ≤ 1 500	1 945 < NBI ≤ 2 084	500
1 500 < BI ≤ 1 650	2 084 < NBI ≤ 2 292	550
1 650 < BI ≤ 1 800	2 292 < NBI ≤ 2 500	600
1 800 < BI ≤ 1 950	2 500 < NBI ≤ 2 709	650
1 950 < BI ≤ 2 100	2 709 < NBI ≤ 2 917	700
2 100 < BI ≤ 2 250	2 917 < NBI ≤ 3 125	750
2 250 < BI ≤ 2 400	3 125 < NBI ≤ 3 334	800
2 400 < BI ≤ 2 550	3 334 < NBI ≤ 3 542	850
2 550 < BI ≤ 2 700	3 542 < NBI ≤ 3 750	900
2 700 < BI ≤ 2 850	3 750 < NBI ≤ 3 959	950
2 850 < BI ≤ 3 000	3 959 < NBI ≤ 4 167	1 000
3 000 < BI ≤ 3 150	4 167 < NBI ≤ 4 375	1 050
BI meer dan € 3 150	NBI meer dan € 4 375	1 100

* Voor de simulaties werd met besteedbaar inkomen gewerkt, maar hier zouden ook categorieën van belastbaar inkomen kunnen gebruikt worden. Deze worden hier geschat en afgeleid van het besteedbaar inkomen gebruik makende van de omzettingfactor voor werkenden, namelijk 1,389 (uit Heylen & Winters, 2017). Voor werklozen en leefloongerechtigden zou de omzetting volgens een lagere factor gebeuren maar het gebruik van inkomensgrenzen volgens activiteitsstatus is administratief te omslachtig.

Bron: Eigen samenstelling

Dit leidt tot de volgende keuzes inzake het subsidiebedrag en het verband met inkomen:

- eigen bijdrage op basis van woonquote: 30% van het besteedbaar inkomen;
- eigen bijdrage op basis van resterend inkomen (=inkomen na aftrekken budget voor andere basisbenodigdheden);
- eigen bijdrage is forfaitair bedrag afhankelijk van inkomenscategorieën.

Om de armoede- of werkloosheidsvallen te vermijden wordt in de literatuur aangeraden dat de marginale druk, die weergeeft hoe de subsidie zal verminderen bij stijgend inkomen, niet te hoog is. Omdat in de praktijk echter geen sluitend bewijs is gevonden voor het bestaan van dit fenomeen, variëren we hier niet mee.

4.1.1.2.3 Bedrag en keuze parameters

Zoals in 4.1.1.2.2 reeds vermeld, kan er gevarieerd worden met de parameter b , die de eigen bijdrage weergeeft. Het bedrag dat aan subsidie kan verkregen worden, en berekend is op basis van de huurprijs en/of het inkomen, kan ook nog eens naar beneden gecorrigeerd worden, via een factor gelijk aan de parameter a . Dus men ontvangt dan slechts een fractie van wat het resultaat uit 4.1.1.2.2 en 4.1.1.2.3 zou zijn. De factor b werd reeds besproken onder 4.1.1.2.2. en het verband met inkomen. Dit verband is gebaseerd op de betaalbaarheidsindicatoren. Voor a bestaan er geen theoretische overwegingen maar indien we de betaalbaarheid willen nastreven is deze minimum gelijk aan 1. We zagen

eerder dat a in Duitsland voor de berekening van de huurtoelage zelfs gelijk is aan 1,15. De keuze van a hangt samen met de budgettaire overwegingen die hieronder worden besproken.

4.1.1.2.4 Budgettaire overwegingen

In de onderzoeksopdracht werd gesteld dat in beginsel het budget dat voorzien wordt voor het nieuwe stelsel, het budget van het huidige stelsel niet mag overschrijden. De evolutie van de uitgaven ziet eruit als voorgesteld in tabel 18. De uitgaven voor 2016, bijna 45 miljoen euro, vormen dus de budgetbeperking voor het totale bedrag aan huursubsidies. De opdrachtgever vroeg ook na te gaan of er goede formules zijn om de volgende jaren een graduele en gecontroleerde uitbreiding van het budget mogelijk te maken.

Tabel 18 Evolutie uitgaven voor huursubsidie en huurpremie

Jaar	Huursubsidie (€)	Huurpremie (€)	Totaal (€)
2006	8 830 086,50		8 830 086,50
2007	9 142 768,47		9 142 768,47
2008	15 411 412,34		15 411 412,34
2009	14 744 369,79		14 744 369,79
2010	18 381 914,52		18 381 914,52
2011	21 947 005,82		21 947 005,82
2012	23 676 858,94	1 230 927,15	24 907 786,09
2013	25 633 847,35	6 440 128,62	32 073 975,97
2014	28 289 986,95	8 796 887,37	37 086 874,32
2015	27 663 609,03	12 993 362,28	40 656 971,31
2016	29 124 943,63	15 414 321,49	44 539 265,12

Bron: Agentschap Wonen-Vlaanderen

Het is te verwachten dat het huidige budget, dat als beperking dient voor het nieuwe huursubsidiestelsel, overschreden zal worden indien enkel betaalbaarheid als uitgangspunt genomen wordt. De inkomensgrenzen die gehanteerd zullen worden, liggen namelijk hoger dan de inkomensgrenzen in het huidige systeem. Heylen & Winters (2017) vonden een theoretische doelgroep die uitkwam op 43% van de private huurders indien de inkomensgrenzen gebaseerd op de normatieve methode werden toegepast. Als we dit vergelijken met een huidig bereik van minder dan 4% van de private huursector doet dit sterk vermoeden dat het huidige budget niet zal voldoen.

Om aanpassingen in het budget toe te laten, kan gevarieerd worden met de parameters a en b (zie formule voor berekening huursubsidie in paragraaf 3.4) of het opleggen van een maximum subsidiebedrag alsook het *first come first served* principe toe te passen.

Omdat b verbonden is aan het bepalen van de eigen bijdrage en deze het verband met betaalbaarheid en verticale verdeling uitdrukt (boven stelden we $b=0,3$), wordt deze best behouden.

De keuze van a is een politieke keuze waarvoor geen theoretische argumenten bestaan. Indien a lager dan 1 wordt gesteld, heeft dit een neerwaarts gevolg op het benodigde budget. Het gevolg zal echter zijn dat het ook een neerwaarts effect heeft op het verbeteren van de betaalbaarheid omdat het verstrekte subsidiebedrag niet voldoende zal zijn om huishoudens betaalbaar te laten wonen. Ze zullen nog steeds meer dan 30% van hun inkomen aan huren besteden of een resterend inkomen (na de huur) hebben dat niet voldoende is om de andere basisbehoeften te verwerven. Het heeft dus zo ook een negatief effect op armoede.

Er kan ook overwogen worden a te laten variëren over bepaalde huishoudtypes/inkomensgroepen zodanig dat bijvoorbeeld degenen die te ver onder de armoedegrens zouden vallen, wel het volledige of het benodigde bedrag beter benaderen dan anderen die een sterker neerwaarts aangepast bedrag

ontvangen. Dit heeft echter wel gevolgen voor de horizontale rechtvaardigheid die hierdoor in het gedrang komt omdat iedere begunstigde wel aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor een huursubsidie. Dit zou bovendien vereisen dat er getrapt wordt gewerkt en er nog een tweede categorie van inkomensgrenzen wordt opgelegd om de hoogte van a te bepalen. In de budgetscenario's zullen we daarom slechts met één a werken. We leggen de keuze op $a=0,5$. Indien nodig omwille van verdere budgetbeperkingen, kan a nog lager gekozen worden.

Verder kan ook overwogen worden omwille van budgettaire beperkingen om een maximum op te leggen aan de huursubsidie. Indien het berekend bedrag dan groter uitvalt dan het maximum, wordt de ontvangen huursubsidie afgekapt op dit maximum. Voor de simulaties zullen we hier een regeling gebruiken die nauw aansluit bij de huidige huursubsidie. Het maximum wordt vastgesteld op 125 euro en het stijgt met 20 euro per persoon ten laste.

Als laatste alternatief om het budget te beperken wordt de éézijdige variant van het stelsel met referentiehuurprijzen gebruikt. Hier zal het voordeel indien de feitelijke huurprijs lager is dan de referentiehuurprijs niet naar de ontvanger van de subsidie gaan maar bij de verstrekker ervan blijven. Dus voor feitelijke huurprijzen onder de referentiehuurprijs, wordt de feitelijke huurprijs gebruikt om de subsidie te berekenen.

4.1.1.3 Voorgestelde scenario's

Op basis van voorgaande overwegingen komen we tot volgende scenario's welke variëren al naargelang het verband dat gelegd wordt met inkomen in de berekening van de huursubsidie en of al dan niet de kwaliteitsvoorwaarde als uitsluitend wordt gehanteerd (zie 4.1.1.2).

In de basisscenario's waar geen budgetbeperkingen worden gebruikt wordt de parameter a gelijk gesteld aan 1, wordt er geen maximum opgelegd aan het bedrag van de huursubsidie (impliciet is het maximum wel bepaald door het verschil van de referentiehuurprijs en de eigen bijdrage) en wordt de tweezijdige variant van het referentiehuurprijsstelsel gebruikt waar de subsidie wel beperkt wordt tot de feitelijke huurprijs. Nadien variëren we op het inperken van het budget door een varianten te gebruiken waar a gelijk is aan 0,5 waar maximumbedragen aan de huursubsidie opgelegd worden of waar de éézijdige variant van het referentiehuurprijsstelsel wordt gebruikt.

Tabel 19 Scenario's zonder budgettaire beperking

Scenario	Verband subsidiebedrag en inkomen => eigen bijdrage			Kwaliteitstoets	
	Methode woonquote: eigen bijdrage = $0,3 \times BI$	Methode resterend inkomen: eigen bijdrage = $BI - \text{minim-}$ budget	Methode vast bedrag per inkomens- categorie	Nee	Ja
	WQ	RI	VI		
WQ	x			x	
RI		x		x	
VI			x	x	
WQ_kw	x				x
RI_kw		x			x
VI_kw			x		x

* BI=besteedbaar inkomen.

Dit levert 6 verschillende basisscenario's op afhankelijk enerzijds van de manier waarop inkomen een rol speelt in de bepaling van het huursubsidiebedrag (volgens besteedbaar inkomen BI, resterend

inkomen RI of vast bedrag per inkomenscategorie VI) en anderzijds of de kwaliteitstoets wordt opgenomen of niet (toevoegsel kw duidt op de scenario's waar voldoende kwaliteit als voorwaarde wordt opgenomen). Indien het budget moet beperkt worden, worden aan elk basisscenario nog eens drie budgetscenario's toegevoegd. Dit leidt dus tot 24 scenario's.

4.1.2 Scenario's beoordelen

Scenario's worden geëvalueerd vanuit de beoordelingscriteria. Vanuit de beoordelingscriteria, kijken we telkens naar de effecten op de doelen, de rechtvaardigheidsprincipes en de efficiëntieprincipes.

Voor elk scenario worden de omvang van de doelgroep (als percentage van de private huurmarkt), de verdeling van de begunstigten over inkomensgroepen en andere huishoudkenmerken en het benodigde huursubsidiebudget gesimuleerd. Ook worden er voor de begunstigten nieuwe betaalbaarheidsindicatoren berekend. Als laatste wordt de verticale verdeling van het budget berekend.

Sommige beoordelingscriteria zullen dus op basis van de simulaties beoordeeld kunnen worden terwijl voor de toepassing van andere criteria een kwalitatieve beoordeling zal worden gemaakt.

4.2 Sterkte-zwakke analyse

De sterkte-zwakke analyse bestaat enerzijds uit de kwantitatieve simulaties van effecten die verwacht worden indien men een bepaald scenario volgt. We kijken naar de omvang van de doelgroep, de verdeling van de begunstigten over inkomensgroepen en huishoudkenmerken, gemiddelde subsidiebedragen, verdeling van de totale subsidie over de verschillende groepen en het totale bedrag nodig aan huursubsidies. Dit zijn eerste orde effecten die verkregen worden bij het intreden van de nieuwe huursubsidie. Om tweede-orde effecten als gevolg van gedragsveranderingen in te schatten beschikken we niet over rekenmodellen. Hiermee kunnen we dus geen rekening houden. Verder bestaat de sterkte-zwakke analyse uit een kwalitatieve evaluatie van hoe er gescoord wordt op de verschillende relevante beoordelingscriteria.

4.2.1 Simulaties

4.2.1.1 Gegevens

De simulaties zullen uitgevoerd worden op basis van het Grote Woononderzoek 2013 (GWO 2013). Behalve de gegevens over de woningkwaliteit (zie verder) betreffen het data op basis van interviews bij 10.000 huishoudens. Hiervan zijn 20% private huurder (dit geeft 1541 observaties over private huurders). In de dataset met gegevens over de woningkwaliteit, waar het 5000 observaties betreft, zijn er 770 observaties over private huurders. We recapituleren even dat er om de doelgroep te bepalen een inkomenstoets zal gebeuren en afhankelijk van het scenario al dan niet een kwaliteitstoets. Verder wordt een maximum huurprijs ingesteld om overconsumptie te vermijden. Het totaal aantal bruikbare observaties zal dus afhangen van het al dan niet opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde en of er informatie beschikbaar is om de inkomens-, vermogens-, en maximum huurprijsvoorwaarden te toetsen. De regels voor het bepalen van de hoogte van de subsidie worden in Box 1 uitgelegd.

4.2.1.1.1 *Inkomenstoets*

Voor de inkomenstoets gelden de inkomensgrenzen volgens de normatieve methode omgezet naar belastbaar inkomen (zie tabel 14). Deze verschillen over huishoudtypes. Alleenstaanden met drie of meer kinderen of koppels met twee of meer dan twee kinderen zullen een grens krijgen die gelijk is aan deze voor respectievelijk alleenstaanden met twee kinderen of koppels met één kind. Dit komt omdat vanaf meer kinderen (vanaf drie voor alleenstaanden of vanaf twee voor koppels) de kind-vordelen groot genoeg zijn om de bijkomende kind-kosten te dekken.

4.2.1.1.2 *Kwaliteitstoets*

Voor de kwaliteitstoets gebruiken we twee verschillende indicatoren, die beide gebaseerd zijn op data van de objectieve woningscreening die werd uitgevoerd in het kader van het Grote Woononderzoek op een staal van 5 000 woningen. De 'indicator van de technische woningkwaliteit' leunt zo sterk mogelijk aan bij de kwaliteitscontrole van Agentschap Wonen-Vlaanderen voor het beoordelen van de conformiteit met de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten zoals voorzien in de Vlaamse Wooncode. De indicator bepaalt of een woning van toereikende of ontoereikende kwaliteit is. Het kan hier dan zowel om veiligheidsaspecten van de woningen gaan als om structurele tekortkomingen. Volgens de meting in 2013 voldeed 47% van de private huurwoningen niet aan deze norm (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015).

De indicator 'structureel ontoereikende kwaliteit' gaat na aan welke van deze woningen ingrijpende en structurele aanpassingen nodig zijn om deze woningen wel aan de normen te laten voldoen. Volgens deze indicator was in 2013 21% van de woningen in Vlaanderen van structureel ontoereikende kwaliteit (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). Deze indicator is niet gebaseerd op een formeel meet-instrument, maar op een inschatting van de aard en de kostprijs van de herstellingen die vereist zijn om de woning aan de normen te laten voldoen.

Voor alle berekeningen op basis van de kwaliteitsvoorwaarde wordt de informatie uit de objectieve woningscreening gebruikt. Voor de beschrijving van de woningkwaliteit werd ook de 'subjectieve indicator' gebruikt. Deze is gebaseerd op de antwoorden van de bewoners tijdens de interviews in het GWO (Van den Broeck, 2015).

4.2.1.1.3 *Maximum huurprijs*

De maximum huurprijs wordt bepaald afhankelijk van de referentiehurprijs en zal een te kiezen percentage hoger zijn. De maximum huurprijs is dus, net als de referentiehurprijs, ook afhankelijk van het type woning en het al dan niet stedelijke karakter van het gebied waar de woning gelegen is. De gegevens in tabel 16 worden dus verhoogd met een bepaald percentage om de maximum huurprijs te vinden die geldt voor een bepaald woningtype in een bepaald gebied.

4.2.1.1.4 *Hoogte subsidie*

Voor de bepaling van de hoogte van het subsidiebedrag worden referentiehurprijzen gebruikt afhankelijk van het aantal slaapkamers en de ligging in stedelijk of buitengebied (zie tabel 16). Indien de werkelijke huurprijs hoger is dan de referentiehurprijs, legt de huurder het verschil zelf bij. Indien de volledige tweezijdige variant gebruikt wordt, zou de huurder met een lagere feitelijke huurprijs het verschil naar believen kunnen aanwenden. Echter, we kozen voor de variant waar de subsidie wel aan wonen moet worden besteed. Dit houdt in dat als de feitelijke huurprijs lager uitvalt dan het bedrag dat men aan subsidie zou ontvangen, de huursubsidie gelijk is aan de feitelijke huurprijs. De subsidie is dus het minimum van de referentiehurprijs minus de eigen bijdrage enerzijds en de feitelijke huurprijs anderzijds.

De referentiehurprijzen werden gekozen op basis van de mediaan huurprijs voor bepaalde woningtypes (afhankelijk van benodigd aantal slaapkamers, 1 per persoon ten laste) die van voldoende kwaliteit zijn en gedifferentieerd naar stedelijk of buitengebied.

De huursubsidie zal dus op drie manieren berekend worden. Ten eerste kan de eigen bijdrage vastgelegd worden op 30% van het besteedbaar inkomen. Dit is de norm voor betaalbaarheid volgens de indicator van de woonquote. Een bijkomende regel is hier dat indien 30% van het besteedbaar inkomen groter is dan de referentiehurprijs, de huursubsidie tot nul wordt herleid. In een ander scenario wordt de eigen bijdrage vastgelegd op het resterend inkomen, namelijk het besteedbaar inkomen van het huishouden waarvan het minimum budget dat nodig is voor andere basisbehoeften dan wonen (MB), wordt afgetrokken: $RI = BI - MB$. Als bijkomende regel geldt hier dat de huursubsidie maximaal de referentiehurprijs zal dekken en geen andere noodzakelijke basisbehoeften. Dit zou het

geval kunnen zijn indien het resterend inkomen negatief is. In het laatste scenario is er geen continu verband met de eigen bijdrage en het inkomen, maar is de eigen bijdrage een vast bedrag, gelijk voor iedereen die in een bepaalde inkomenscategorie valt (VI).

Box 1: hoogte subsidiebedrag volgens verschillende scenario's

Scenario 1:

$HS_{scen1} = \min(\text{referentie huurprijs} - 0,3BI; \text{feitelijke huurprijs})$

$HS_{scen1} = 0$ indien $0,3BI > \text{referentiehuurprijs}$

$HS_{scen1} = 0$ indien niet in aanmerking o.b.v. voorwaarden

Scenario 2:

$HS_{scen2} = \min(\text{referentie huurprijs} - RI; \text{feitelijke huurprijs})$

$HS_{scen2} = 0$ indien $RI > \text{referentiehuurprijs}$

$HS_{scen2} = \text{referentie huurprijs}$ indien $RI < 0$

$HS_{scen2} = 0$ indien niet in aanmerking o.b.v. voorwaarden

Scenario 3:

$HS_{scen3} = \min(\text{referentie huurprijs} - VI; \text{feitelijke huurprijs})$

$HS_{scen3} = 0$ indien $VI > \text{referentiehuurprijs}$

$HS_{scen3} = 0$ indien niet in aanmerking o.b.v. voorwaarden

Om het budget te beperken zullen we enerzijds aan de subsidie een maximum opleggen. Voor de berekeningen wordt dit maximum op 125 euro vastgelegd als basis. De maximum huursubsidie mag toenemen met 20 euro per persoon ten laste. Dit leunt sterk aan bij het maximum dat opgelegd is aan de huidige huursubsidie (maximum 123,64 euro te verhogen met 20,61 per persoon ten laste, zie 1.2.1). Anderzijds zullen we de huursubsidie naar beneden herzien via een factor die kleiner is dan 1, met name 0,5. Men kan ook de eenzijdige variant van het gebruik van een referentiehuurprijs aanwenden om het budget te beperken. Ter vergelijking zullen we ook enkele budgetberekeningen maken met de eenzijdige variant, waar de feitelijke huurprijs wordt gebruikt in de berekening van het huursubsidiebedrag indien deze lager is dan de referentiehuurprijs.

Zoals eerder aangehaald, zijn er ook andere manieren om de uitgaven te beperken of langzaam te laten stijgen. Dit is alvast het geval indien kwaliteitsvoorwaarden worden opgelegd. De woning waarin iemand met een huursubsidie woont, moet dan aan alle kwaliteits- en veiligheidsnormen voldoen. Het streven naar wonen in een kwaliteitsvolle woning is echter niet enkel een vorm van budgetbeperking maar ook een doel op zich. Om dit te bereiken zou het huursubsidiesysteem aan verhuring via intermediairen (zoals een SVK, maar dit kunnen ook andere organisaties zijn) gekoppeld kunnen worden. Alternatief kan een systeem van labelling ontwikkeld worden, waarbij een ontvanger van een huursubsidie enkel in een woning mag wonen die het kwaliteitslabel heeft (bv. conformiteitsattest). Zo kan een pool van woningen aangelegd worden waarin een ontvanger van een huursubsidie terecht kan.

4.2.1.2 Resultaten

Hieronder tonen en bespreken we de resultaten van de kwantitatieve simulaties. Vooreerst bekijken we de omvang van de doelgroep als percentage van de private huurders. We simuleren ook het aantal huishoudens dat in aanmerking zou komen. Verder analyseren we hoe de potentiële begunstigden zich verhouden over huishoudkenmerken. Vervolgens worden de subsidiebedragen beschouwd (gemiddelden en totale bedrag nodig) en hoe de gemiddelden variëren over huishoudkenmerken. Tot slot simuleren we de verwachte effecten op betaalbaarheid van de begunstigden en de verticale verdeling van de subsidie.

4.2.1.2.1 *Omvang en verdeling doelgroep*

In deze paragraaf bespreken we hoe de omvang van de doelgroep en de verdeling ervan varieert volgens de verschillende voorwaarden die opgelegd worden. Ook de situatie inzake kwaliteit van de woning en de betaalbaarheid wordt beschreven voor de groep van potentiële begunstigden.

In tabel 20 wordt getoond hoe de omvang van de doelgroep verandert afhankelijk van de voorwaarden die opgelegd worden. De maximum huurprijsvoorwaarde toont hoe de doelgroep wijzigt indien de maximum huurprijs eerst gelijk wordt gesteld aan de referentiehurprijs en nadien varieert met een toename van 10 % tot 50 % van de referentiehurprijs. Voor de kwaliteitsvoorwaarde worden de twee hoger toegelichte indicatoren op basis van de objectieve woningscreening gebruikt.

Tabel 20 Aandeel en aantal private huurders die in aanmerking komen voor huursubsidie volgens de verschillende voorwaarden

Voorwaarden	Aandeel **	Aantal	Aantal observaties**
Inkomensvoorwaarde	45,9	230 235	1 395
Inkomensvoorwaarde + Vermogensvoorwaarde	44,2	221 707	1 395
<i>Inkomensvoorwaarde + Vermogensvoorwaarde</i>			
+ Maximum HP* = referentie HP	27,8	139 279	1 395
+ Maximum HP = 1,1 x referentie HP	33,4	167 623	1 395
+ Maximum HP = 1,2 x referentie HP	36,7	183 995	1 395
+ Maximum HP = 1,3 x referentie HP	39,0	195 485	1 395
+ Maximum HP = 1,4 x referentie HP	40,9	204 990	1 395
+ Maximum HP = 1,5 x referentie HP	41,4	207 710	1 395
<i>Inkomensvoorwaarde + Vermogensvoorwaarde</i>			
+ Maximum HP = 1,3 x referentie HP			
+ Kwaliteitsvoorwaarde, niet ontoereikend	15,2	77 496	675
+ Kwaliteitsvoorwaarde, niet structureel ontoereikend	27,3	138 658	675

* HP = huurprijs.

** Indien private huurders + gratis bewoners; gratis bewoners komen niet in aanmerking op basis van de maximum huurprijsvoorwaarde omdat ze niet huren; binnen de private huurders + gratis bewoners worden de aandelen die in aanmerking komen op basis van de inkomensvoorwaarde: 46%; en op basis van de inkomens- en vermogensvoorwaarde 43,7%.

*** Het aantal observaties indien niet met de kwaliteitsvoorwaarde wordt gewerkt is gebaseerd op de steekproef van +/- 10 000 huishoudens (met 1 541 private huurders); de observaties wanneer de kwaliteitsvoorwaarde wel wordt opgelegd zijn gebaseerd op de beperktere steekproef van +/- 5 000 huishoudens die een technische screening kregen (met 770 private huurders).

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

We zien dat op basis van de inkomensvoorwaarde 46% van de private huurders in aanmerking zou komen voor het ontvangen van een huursubsidie. Het toevoegen van de vermogensvoorwaarde leidt tot een vermindering met ongeveer 2 procentpunt. Als we de voorwaarde van de maximum huurprijzen toevoegen, leidt dit tot een additionele verlaging van de doelgroep. De grootte van de verlaging is afhankelijk van waar de maximum huurprijs voorwaarde gelegd wordt. In tabel 20 laten we deze variëren van zijnde gelijk aan de referentiehurprijs tot 50% hoger dan de referentiehurprijs. De keuze van de maximum huurprijs is arbitrair maar om zowel politiek aanvaardbaar te zijn als niet te veel huishoudens uit te sluiten, leggen we deze voor het vervolg van de studie op 30% hoger dan de referentiehurprijs. Dit zou betekenen dat 39% van de private huurders in aanmerking zou komen voor een huursubsidie wanneer er zowel een inkomens- als vermogensvoorwaarde opgelegd wordt en een maximum huurprijs die 30% hoger is dan de referentiehurprijs.

In de scenario's met kwaliteitsvoorwaarde wordt bovenop de eerste drie voorwaarden (inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde) ook de voorwaarde opgelegd dat de gehuurde woning van adequate kwaliteit moet zijn. Dit zou het aandeel potentieel begunstigden verder doen dalen tot 15% van de private huurders. Een deel van de gebreken aan deze woningen kunnen echter met relatief

beperkte ingrepen en tegen een niet al te hoge kost worden verbeterd. Uit de informatie⁴⁵ voor de huidige huursubsidie bleek ook dat in 2015 van de 944 aanvragen die initieel geweigerd werden omwille van de niet-conformiteit van de huurwoning, 132 daarvan (=14%) later toch nog goedgekeurd werden omdat de eigenaar de gebreken tijdig herstelde. Wanneer als kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt dat de woning niet van structureel ontoereikende kwaliteit mag zijn, die toelaat dat bepaalde kleinere gebreken nog kunnen hersteld worden, vinden we dat 27% van de private huurders in aanmerking zou komen voor een huursubsidie. We hanteren voor het scenario met de kwaliteitsvoorwaarde toch de eerste indicator (de woning mag niet van ontoereikende kwaliteit zijn) omdat dit de indicator is die aanleunt bij het onderzoek naar de conformiteit van de woninginspecteurs van het Agentschap Wonen-Vlaanderen. Er moet echter in het achterhoofd gehouden worden dat een deel van de huishoudens die aanvankelijk niet in aanmerking komen omwille van deze voorwaarde, na herstel van bepaalde gebreken toch nog in aanmerking zouden kunnen komen. De omvang van de doelgroep zou dus kunnen toenemen van 15 tot 27% (het laatste cijfer als alle verhuurders de nodige herstellingen uitvoeren om de woning conform te maken)

Het geldt ook voor alle percentages over de omvang van de doelgroep dat deze vermoedelijk een ondergrens vormen. In het Grote Woononderzoek 2013, de dataset waarop de analyses gebaseerd zijn, worden huurders die via een SVK huren beschouwd als sociale huurders. Maar deze huren in principe wel een woning van een private verhuurder. Indien de SVK-huurders dus ook tot de private huurders zouden gerekend worden, zouden de percentages die in aanmerking komen vermoedelijk hoger zijn omdat SVK-huurders zeer waarschijnlijk zullen voldoen aan de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden en ook aan de kwaliteitsvoorwaarde.

Tabel 21 toont de verdeling van de huishoudens die in aanmerking zouden komen voor een huursubsidie over de equivalente inkomensquintielen, leeftijdscategorieën, huishoudtypes, activiteitsstatus en de ruimtelijke kenmerken afhankelijk van welke uitsluitingsvoorwaarden opgelegd worden. De eerste kolom toont de verdeling van alle private huurders, ook degenen die niet in aanmerking zouden komen voor een huursubsidie. De tweede kolom geeft de verdeling van de begunstigden weer indien enkel de inkomens- en de vermogensvoorwaarde opgelegd worden.

⁴⁵ Informatie verkregen van Agentschap Wonen-Vlaanderen, coördinator huursubsidie.

Tabel 21 Verdeling private huurders over kenmerken van het huishouden, die in aanmerking komen volgens voorwaarden

	Alle private huurders	Private huurders die in aanmerking komen volgens		
		Inkomens-voorwaarde (IV) + vermogens-voorwaarde (VV)	IV + VV + maximum huur-prijs voorwaarde (MHPV)	IV + VV + MHPV + kwaliteits-voorwaarde
<i>Equivalente inkomens-quintielen</i>				
1	25,4	51,1	49,3	43,2
2	23,6	42,5	44,2	52,5
3	22,5	6,5	6,5	4,4
4	15,7	0,0	0,0	0,0
5	12,8	0,0	0,0	0,0
	100	100	100	100
<i>Leeftijdscategorie</i>				
18-34 jaar	26,0	21,5	22,4	17,7
35-44 jaar	20,1	16,9	18,5	15,2
45-64 jaar	32,8	30,4	30,7	23,1
65+	21,1	31,2	28,4	44,1
	100	100	100	100
<i>Huishoudtype</i>				
Alleenstaande	51,2	55,5	56,2	52,9
Eénoudergezin	7,5	10,0	10,7	10,8
Koppel zonder kinderen	20,9	18,1	16,7	25,2
Koppel met kinderen	16,1	10,8	11,1	10,5
Andere	4,4	5,6	5,3	0,6
	100	100	100	100
<i>Activiteitsstatus</i>				
Werkend	51,2	26,0	27,7	25,5
(Brug)pensioen	25,0	35,3	32,2	48,2
Werkloos	9,1	17,3	18,9	9,8
Ziek/arbeidsongeschikt	8,7	13,7	13,8	9,1
Andere	6,0	7,8	7,3	7,5
	100	100	100	100
<i>Ruimtelijk</i>				
Grootstedelijk gebied	26,6	30,8	31,7	32,4
Regionaalstedelijk gebied	19,6	18,6	19,3	17,4
Kleinstedelijk gebied	17,2	16,9	17,2	16,0
Overgangsgebied	26,9	24,8	23,4	20,3
Platteland	9,7	8,9	8,4	14,0
	100	100	100	100
N	1 450 – 1 541	1 395	1 395	675

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

De cijfers in de kolom waar de inkomens- en de vermogensvoorwaarde gelden (tabel 21) tonen dat de huishoudens die in aanmerking komen zich veel meer situeren in de twee laagste inkomensquintielen dan wat het geval is algemeen bij alle private huurders. Er bevindt zich slechts een klein percentage in het derde inkomensquintiel en geen enkel huishouden daarboven. Naar leeftijd zien we dat de groep 65-plussers oververtegenwoordigd is en de twee jongste leeftijdsgroepen ondervertegenwoordigd zijn. Naar huishoudtype valt vooral op dat er relatief minder koppels met kinderen onder de begunstigten vallen dan wat het geval is voor alle private huurders en meer alleenstaanden en

eenoudergezinnen. Naar activiteitsstatus bevinden er zich relatief minder werkenden onder de begunstigden en veel meer gepensioneerden maar ook huishoudens met een werkloze en zieke of arbeidsongeschikte referentiepersoon. En naar ruimtelijke kenmerken tot slot vinden we dat er relatief meer begunstigden in het grootstedelijk gebied wonen dan wat de verdeling van alle private huurders aangeeft.

We bestuderen vervolgens de kenmerken van de uitval die veroorzaakt wordt door het opleggen van een maximum huurprijs om na te gaan welk profiel hierdoor uitgesloten wordt. Indien dit een zwak profiel is, kunnen we overwegen de maximum huurprijs toch op te trekken om deze huishoudens niet hun kans op een huursubsidie te doen verliezen. Wanneer we kijken naar de cijfers in tabel 21 zien we dat er hierdoor een kleine verschuiving optreedt van begunstigden in het eerste naar die van het tweede inkomensquintiel. Wat betreft de leeftijd, vinden we een verlaging met enkele procentpunten voor begunstigden die ouder zijn dan 65 jaar ten voordele van procentueel meer begunstigden in de jongere leeftijdscategorieën. Dit wordt bevestigd door de verdeling naar activiteitsstatus waar er door het opleggen van een maximum huurprijs relatief minder gepensioneerde begunstigden zijn. We zien ook het aandeel van begunstigden in stedelijk gebied toenemen ten nadele van het aandeel begunstigden in buitengebied.

Omdat de maximum huurprijsvoorwaarde de verdeling doet veranderen ten nadele van ouderen, gepensioneerden en niet-stedelingen, doet dit vermoeden dat het hier onder andere ouderen betreft die verhuizen naar een duurder woning. Daarom is het interessant te weten wat de vorige woonsituatie was. In tabel 22 zien we dat degenen die uitgesloten worden omwille van een te hoge huurprijs (kolom 2) procentueel aanzienlijk meer eigenaar waren in de vorige woonsituatie vergeleken met de groep die enkel aan de inkomens- en vermogensvoorwaarde voldoet (kolom 1) en de groep die daarbovenop wel voldoet aan de maximum huurprijsvoorwaarde (kolom 3). Dit suggereert toch dat het hier gemiddeld gezien niet om een zwakker dan gemiddeld huurdersprofiel gaat maar eerder om een profiel dat gemiddeld meer financieel vermogen achter zich heeft (van verkoop woning). Het opleggen van deze voorwaarde lijkt dus bij te dragen tot de effectiviteit van het stelsel.

Tabel 22 Eigendomsstatuut vorige woonsituatie van huishoudens volgens voorwaarden

	Voldoen aan inkomens + vermogensvoorwaarde (1)	Uitgesloten omwille van maximum huurprijs voorwaarde (2)	Voldoen aan inkomens + vermogens + max. huurprijs voorwaarde (3)	Uitgesloten omwille van kwaliteitsvoorwaarde (4)
<i>Eigendomsstatuut vorige woonsituatie</i>				
Huurder	66,1	48,3	64,0	68,1
Eigenaar	21,2	40,0	20,9	13,3
Ouderlijk huis	6,3	5,2	7,1	8,8
<i>Huurder kamer in gemeenschapshuis/groepswoning</i>	0,6	0	0,1	0,2
Gratis bewoner	3,0	1,6	5,3	8,1
Gemeenschapsinstelling	2,8	3,9	2,7	1,6
N	608	68	277*	152

* Op basis van de dataset van de woningscreening om de overgang naar kolom (4) vergelijkbaar te maken.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Wanneer we ook de kwaliteitsvoorwaarde mee opnemen merken we dat er een grote verandering van de verdeling van de begunstigden optreedt. Uit de cijfers in tabel 21 vinden we dat hierdoor het aandeel in het laagste inkomensquintiel verlaagt met 6 procentpunten. Naar leeftijd zien we dan weer dat

het opleggen van een kwaliteitsvoorwaarde de verdeling van de begunstigden zeer sterk in het voordeel van 65-plussers doet kantelen: hun aandeel neemt toe met 16 procentpunten en dit gebeurt ten nadele van begunstigden in de leeftijdscategorie van 45 tot 64 jaar (daling met bijna 8 procentpunten) en de jongere leeftijdscategorieën. Dit toont aan dat de oudere private huurders dus relatief meer kwaliteitsvol wonen. Er komen ook relatief meer koppels zonder inwonende kinderen onder de begunstigden, wat strookt met het oudere profiel. Naar activiteitsstatus vinden we verder dat bijna de helft van de begunstigden gepensioneerd zullen zijn indien de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt. Vooral huishoudens met een werkloos of ziek/arbeidsongeschikt hoofd zullen hierdoor meer uit de boot vallen omdat het net deze groepen zijn die niet voldoende kwalitatief kunnen wonen. Ruimtelijk gezien leidt het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde ertoe dat de groep begunstigden in het voordeel van huishoudens op het platteland verandert. Uit tabel 22 vinden we ook dat in de groep die uitgesloten wordt omdat ze niet voldoet aan de kwaliteitsvoorwaarde er procentueel minder in de vorige situatie eigenaar waren en meer huurder waren. Hier lijkt het dus wel eerder om huurders met een gemiddeld zwakker profiel te gaan die door de voorwaarde uitgesloten worden.

Vervolgens presenteren we ook een overzicht van het percentage huishoudens dat in aanmerking komt per huishoudenmerk (tabel 23). Indien enkel de inkomens- en de vermogensvoorwaarde opgelegd worden, komt 92% van de huurders in het laagste inkomensquintiel in aanmerking voor een huursubsidie. Dit daalt tot 78% wanneer de maximum huurprijsvoorwaarde opgelegd wordt en tot slechts 30% wanneer ook de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt. In het tweede inkomensquintiel komt een minder groot deel in aanmerking voor de huursubsidie en dit aandeel neemt ook minder sterk af wanneer bijkomende voorwaarden zoals de maximum huurprijs en de kwaliteit opgelegd worden. Door het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde draait de richting van het percentage dat in aanmerking komt zelfs om. Dit is niet het hoogst onder de huishoudens in het laagste inkomensquintiel maar onder de huishoudens in het tweede laagste inkomensquintiel. Zoals we eerder zagen kan het wel zijn dat de ouderen zich wat betreft inkomen in het onderste quintiel bevinden maar wel een groot financieel vermogen achter zich hebben (door de verkoop van de woning). We vinden ook dat de grootste afnames (in procentpunten) in het bereik van de doelgroep omwille van de maximum huurprijsvoorwaarde gebeuren in de oudere leeftijdscategorieën. Ook naar activiteitsstatus gebeurt dit het meest onder de gepensioneerde huishoudens.

Tabel 23 Percentage private huurders die in aanmerking komen, per huishoudkenmerk en volgens voorwaarde

% private huurders in aanmerking	Inkomensvoorwaarde (IV) + vermogensvoorwaarde (VV)	IV+ VV + maximum huurprijs voorwaarde (MHPV)	IV + VV + MHPV + kwaliteitsvoorwaarde
<i>Equivalente inkomensquintielen</i>			
1	91,8	78,1	30,1
2	78,5	72,0	33,9
3	12,5	11,0	2,7
4	0,1	0,1	0
5	0	0	0
<i>Leeftijdscategorie</i>			
18-34 jaar	36,5	33,6	9,6
35-44 jaar	37,6	36,1	13,3
45-64 jaar	42,3	37,6	11,2
65+	61,8	49,7	29,2
<i>Huishoudtype</i>			
Alleenstaande	46,8	41,8	16,8
Eénoudergezin	57,2	54,0	24,2
Koppel zonder kinderen	38,8	31,5	16,9
Koppel met kinderen	31,7	28,7	8,9
Andere	58,3	49,1	2,0
<i>Activiteitsstatus</i>			
Werkend	22,2	20,8	7,1
(Brug)pensioen	59,9	48,2	27,7
Werkloos	81,0	78,3	19,7
Ziek/arbeidsongeschikt	70,4	62,7	15,9
Andere	83,5	69,2	45,0
<i>Ruimtelijk</i>			
Grootstedelijk gebied	50,9	46,1	17,9
Regionaalstedelijk gebied	42,4	38,8	14,6
Kleinstedelijk gebied	42,7	38,5	14,6
Overgangsgebied	40,8	34,0	12,5
Platteland	41,4	34,1	16,5
N	1 395	1 395	675

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

In tabel 24 wordt de kwaliteit van de huurwoningen beschreven op basis van de objectieve indicatoren (uit de woningscreening van het GWO 2013). De eerste geeft aan welk aandeel van de woningen van ontoereikende kwaliteit is en de tweede welk aandeel van structureel ontoereikende kwaliteit is (zie Vanderstraeten & Rijckewaert, 2015). Ook de subjectieve indicator over de fysische staat van de woning wordt getoond. Deze laatste is berekend op de antwoorden van de respondenten op de vraag naar de staat van een aantal woningkenmerken (Van den Broeck, 2015). Waar de kwaliteitssituatie voor alle private huurders samen al precair is, met 47% woningen die van ontoereikende kwaliteit zijn, is de situatie voor de groep huurders die in aanmerking zouden komen voor een huursubsidie, nog erger. Van de woningen van de huurders die op basis van inkomens- vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden in aanmerking zouden komen is 58% van ontoereikende kwaliteit. Ook de structureel ontoereikende kwaliteit lijkt meer voor te komen in de groep private huurders die in aanmerking

komt voor de huursubsidie. Waar 21% van de woningen van alle private huurders van structureel ontoereikende kwaliteit is, ligt dit percentage op 25 à 26% voor de huurders die in aanmerking komen voor de huursubsidie. Ook de subjectieve fysische staat is er gemiddeld slechter dan in de groep van alle private huurders met 21 à 22% woningen in slechte tot zeer slechte staat.

Tabel 24 Woningkwaliteitssituatie van de private huurders en potentiële begunstigten, volgens voorwaarden

% met kwaliteitsproblemen	Alle private huurders	In aanmerking o.b.v. inkomens-+ vermogens-voorwaarde	In aanmerking o.b.v. inkomens-, vermogens- + maximum huurprijs-voorwaarde	In aanmerking o.b.v. inkomens-, vermogens-, maximum huurprijs + kwaliteits-voorwaarde
<i>Objectieve indicator kwaliteit</i>				
% ontoereikende kwaliteit	46,9	57,6	58,2	0
% structureel ontoereikende kwaliteit	21,0	25,7	25,2	0
<i>Subjectieve indicator fysische staat</i>				
% slecht/zeer slecht	16,3	20,7	22,4	8,6
N objectieve indicatoren	704	277	252	98
N subjectieve indicator	1 541	616	547	98

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Bovenop de problemen met kwaliteit van de woningen is het ook met de betaalbaarheid slechter gesteld als we de groep private huurders beperken tot degenen die in aanmerking zouden komen voor een huursubsidie (zie tabel 25). Op basis van de woonquote indicator, heeft ongeveer de helft van alle private huurders betaalbaarheidsproblemen. Binnen de groep die in aanmerking zou komen voor een huursubsidie is dit nog veel erger met bijna vier op vijf huurders die betaalbaarheidsproblemen heeft. Indien we de indicator op basis van het resterend inkomen beschouwen, is de groep met betaalbaarheidsproblemen binnen de groep die in aanmerking komt voor een huursubsidie meer dan dubbel zo groot dan wat het geval is voor alle private huurders. Voor alle huurders geldt namelijk dat bijna één op drie na de huur niet voldoende inkomen over houdt om menswaardig van te leven. Voor de huishoudens die in aanmerking zouden komen voor een huursubsidie is dit gestegen tot bijna twee op drie.

Tabel 25 Betaalbaarheidssituatie private huurders en potentiële begunstigten, volgens voorwaarden

% met betaalbaarheidsproblemen	Alle private huurders	In aanmerking o.b.v. inkomens- + vermogens-voorwaarde	In aanmerking o.b.v. inkomens-, vermogens- + maximum huurprijs-voorwaarde	In aanmerking o.b.v. inkomens-, vermogens-, maximum huurprijs + kwaliteits-voorwaarde
Volgens indicator woonquote	51,7	78,8	77,0	80,1
Volgens indicator resterend inkomen	30,4	64,2	63,0	62,5
N voor woonquote	1 402	590	543	97
N resterend inkomen	1 324	544	502	95

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

4.2.1.2.2 *Grootte van de subsidiebedragen*

In het vervolg zullen we de huishoudens die in aanmerking komen voor een huursubsidie telkens opsplitsen volgens twee voorwaardenstelsels. Aan de ene kant werken we met de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden. De berekeningen voor deze set van huurders zijn gebaseerd op een steekproef van een 1 540 private huurders in het GWO2013 (op een totaal aantal observaties van +/- 10 000). Aan de andere kant beperken we de huishoudens die in aanmerking komen tot degenen die ook aan de kwaliteitsvoorwaarde voldoen. Voor deze berekeningen gebruiken we de observaties van de woningscreening in het GWO2013. In dit geval wordt de steekproef ongeveer tot de helft herleid (in het totaal +/- 5 000 observaties) en gebruiken we een 770 private huurders. De effectieve gebruikte observaties zullen steeds lager liggen omwille van ontbrekende waarden in één of meer van de gebruikte variabelen zoals het besteedbaar inkomen, de feitelijke of referentiehuurprijs etc.

In deze sectie zullen we de subsidiebedragen analyseren, berekend volgens drie verschillende methoden afhankelijk van de beslissing over hoe groot de eigen bijdrage aan de huurprijs moet zijn. De methoden zijn reeds beschreven en we benoemen deze als volgt: scenario WQ (eigen bijdrage=30% van het besteedbaar inkomen), scenario RI (eigen bijdrage= het inkomen dat overblijft na aftrek van wat nodig is om menswaardig te leven zonder de huur), scenario VI (eigen bijdrage= een vaste eigen bijdrage afhankelijk van de categorie van besteedbaar inkomen waarin het huishouden valt). Onder elke berekeningswijze zijn er dan nog vier verschillende mogelijkheden: 1) het basisscenario waar het totaal benodigde bedrag wordt berekend van de tweezijdige variant van het stelsel met referentiehuurprijzen zonder budgetbeperkingen, 2) vervolgens wordt er om het budget te beperken een maximum subsidie bepaalt, afhankelijk van het aantal personen ten laste, 3) ook om het budget te beperken wordt de subsidie vervolgens herleidt tot 50% van de subsidie in het basisscenario en tot slot, 4) wordt de eenzijdige variant van het systeem met referentiehuurprijzen gebruikt. In dit laatste geval wordt in plaats van de referentiehuurprijs de feitelijke huurprijs gebruikt om de subsidie te berekenen indien deze laatste lager is dan de referentiehuurprijs. Dit zal het subsidiebedrag ook verminderen. Het kan onder elk scenario gebeuren dat de berekende eigen bijdrage hoger is dan de huurprijs. In dit geval wordt de subsidie gelijk aan nul zelfs al komt men in aanmerking voor een subsidie op basis van de voorwaarden.

Voor we de subsidiebedragen bekijken wordt er in tabel 26 een overzicht gegeven hoe de feitelijke huurprijs zich verhoudt ten opzichte van de referentiehuurprijs. Voor alle private huurders zien we dat ongeveer de helft van de feitelijke huurprijzen kleiner zijn dan de referentiehuurprijs. Voor de private huurders die in aanmerking komen voor de huursubsidie op basis van de inkomens-, vermogens en

maximum huurprijs voorwaarde vinden we een veel hoger percentage. Ongeveer twee op drie huurders huurt tegen een huurprijs die lager is dan de referentiehurprijs. Dit doet al vermoeden dat de eenzijdige variant van het referentiehurprijsstelsel het benodigde huursubsidiebudget sterk zal doen afnemen omdat het subsidiebedrag zal berekend worden met een lagere huurprijs. Er mag hierbij echter niet vergeten worden dat de referentiehurprijzen berekend zijn op basis van huurprijzen voor woningen van adequate kwaliteit terwijl de feitelijke huurprijzen ook woningen van ontoereikende kwaliteit kan betreffen (en in de doelgroep is 58% van de woningen van ontoereikende kwaliteit, zie tabel 24). Een lagere feitelijke huurprijs (ten opzichte van de referentiehurprijzen) wordt nog meer dan gemiddeld gevonden voor grotere woningen (met meer dan drie slaapkamers) en voor woningen in stedelijk gebied.

Tabel 26 Feitelijke huurprijzen en referentiehurprijzen

% feitelijke huurprijs lager dan referentie-huurprijs	Alle private huurders	Private huurders die in aanmerking komen		
		Totaal	Stedelijk	Buitengebied
Alle woningen (N ^a)	50,1	67,8	73,1	56,6
Woningen tot en met 3 slaapkamers (N ^b)	48,7	66,5	71,3	56,5
Woningen met meer dan 3 slaapkamers (N ^c)	79,6	89,4	_*	_*
N	1 489 ^a /1 375 ^b /114 ^c	547 ^a /496 ^b /51 ^c	429 ^a /385 ^b	118 ^a /111 ^b

* Te weinig observaties: 44 voor stedelijk en 7 voor buitengebied.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

In tabel 27 worden de gemiddelde subsidiebedragen getoond die huurders die in aanmerking komen voor een huursubsidie, zouden ontvangen. De gemiddelden bevatten ook de huurders die wel in aanmerking komen maar waar de subsidie op nul zou uitlopen omdat ze toch volgens de verschillende berekeningsmethodes een eigen bijdrage moeten kunnen leveren die hoger is dan de huurprijs. Zo krijgt 6% van de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de voorwaarden inkomen, vermogen en maximum huurprijs in het basis woonquote scenario nul. Indien de eenzijdige variant wordt gebruikt stijgt dit tot 24%. Het scenario 'vast bedrag variërend per inkomenscategorie' leidt tot een iets hoger aandeel huishoudens met een nulsubsidie in het basisscenario, namelijk 14%. In de eenzijdige variant stijgt dit tot 30%. In het scenario gebaseerd op het resterend inkomen loopt dit percentage in het basisscenario echter op tot 25%. Bij de eenzijdige variant krijgt 39% van de huishoudens die in aanmerking komen geen huursubsidie. Voor de huishoudens die ook aan de kwaliteitsvoorwaarde voldoen zijn de aandelen die in aanmerking komen maar waar de subsidie nul euro bedraagt, de volgende: in het woonquote scenario, zowel in het basisscenario als het opleggen van een maximum of percentage van de huursubsidie, krijgt 8% van de huishoudens die in aanmerking komen, een huursubsidie gelijk aan nul. In de eenzijdige variant loopt dit op tot 22%. In het scenario 'vaste eigen bijdrage variërend per inkomenscategorie' gaat het over een aandeel van 20% in het basis- en de beperkte scenario's en over 31% indien de eenzijdige variant wordt gebruikt. Onder het scenario 'resterend inkomen' gaat het over een aandeel huishoudens van 43 tot 40%. We willen hierbij opmerken dat er een verschil is in het inkomen dat wordt gebruikt om te bepalen of een huishouden in aanmerking komt en voor de berekening van het subsidiebedrag. Het inkomen dat wordt beschouwd om te verifiëren of een huishouden in aanmerking komt was equivalent inkomen waar gecorrigeerd wordt voor de samenstelling van het huishouden. De indicator van de woonquote is gebaseerd op besteedbaar inkomen, zonder rekening te houden met gezinssamenstelling. Dus het is niet automatisch zo dat

een huishouden een positieve huursubsidie krijgt indien het in aanmerking komt volgens de toelatingsvoorwaarden. Daarbovenop geldt dus nog dat indien de berekende eigen bijdrage hoger is dan de huurprijs, de subsidie nul wordt.

We zien dat de gemiddelde maandelijkse subsidie het hoogst is onder het scenario van een eigen bijdrage op basis van het resterend inkomen. De gemiddelden liggen voor bijna elk scenario lager indien de kwaliteitsvoorwaarde mee wordt opgenomen om in aanmerking te komen voor een subsidie. Dit is vooral het geval indien ook de nulsubsidies mee worden opgenomen in het gemiddelde en dit is logisch aangezien ook de aandelen met huishoudens die een nulsubsidie krijgen groter zijn onder de beperkte groep die in aanmerking komt op basis van de kwaliteitsvoorwaarde. Echter ook indien we enkel de huishoudens bekijken die wel een subsidie groter dan nul euro ontvangen, is die meestal gemiddeld lager voor de huishoudens die ook onder de kwaliteitsvoorwaarde vallen. Gemiddeld is het besteedbaar inkomen van de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de kwaliteitsvoorwaarde bovenop de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarden ook iets hoger dan het gemiddelde van de groep die in aanmerking komt op basis van de laatste drie voorwaarden (1 316 euro tegenover 1 233 euro). Dus omdat deze huishoudens dan ook gemiddeld in een hogere inkomenscategorie zullen terecht komen, zal ook de eigen bijdrage gemiddeld hoger zijn waardoor de subsidie lager is.

Tabel 27 Gesimuleerde subsidiebedragen voor Vlaanderen 2013, gemiddeld per begunstigde* en totaal benodigde uitgave, per stelsel

	Zonder kwaliteitsvoorwaarde				Met kwaliteitsvoorwaarde			
	Gemiddeld voor wie in aanmerking komt (€)			Totaal benodigd bedrag (in mio €)	Gemiddeld voor wie in aanmerking komt (€)			Totaal benodigd bedrag (in mio €)
	Per maand	Per maand HS>0*	Per jaar		Per maand	Per maand HS>0*	Per jaar	
<i>Eigen bijdrage= 30% van besteedbaar inkomen</i>	184	196	2 210	432	161	174	1 931	150
HS=max. xxx euro	113	121	1 362	266	106	115	1 270	98,5
HS=50% van nodig	92	98	1 105	216	80	87	965	74,8
HS=eenzijdige variant	111	145	1 328	260	101	110	1 213	94
<i>Eigen bijdrage= inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur</i>	193	257	2 320	429	165	248	1 980	153
HS=max. xxx euro	86	113	1 026	190	77,7	117	932	71,8
HS=50% van nodig	97	128	1 160	215	83	124	990	76,3
HS=eenzijdige variant	157	257	1 884	349	139	208	1 664	128
<i>Eigen bijdrage= vast bedrag variërend per inkomenscategorie</i>	179	209	2 151	421	150	188	1 804	140
HS= max. xxx euro	102	119	1 228	240	91	113	1 087	84,2
HS=50% van nodig	90	104	1 076	210	75	94	902	69,9
HS=eenzijdige variant	111	159	1 334	261	99	124	1 190	92,2
N WQ	547	501/389*	547	547	98	89*	98	98
N RI	508	393/314*	508	508	96	68*	96	96
N VI	547	439/335*	547	547	98	74*	98	98

* Voor sommige huishoudens leidt de berekening tot een huursubsidie van 0 euro zelfs al voldoen ze aan de voorwaarden om een huursubsidie te ontvangen. Dit kan gebeuren indien de huurprijs lager is dan de berekende eigen bijdrage. Voor de berekeningen van de eenzijdige variant zijn er meer huishoudens die 0 euro ontvangen omdat het subsidiebedrag voor een deel huishoudens gebaseerd is op een lagere huurprijs en de waarschijnlijkheid dat de eigen bijdrage groter is dan de huurprijs, dan ook groter wordt.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

De totale kost van elk scenario zonder kwaliteitsvoorwaarden en zonder beperking van het budget verschilt niet zoveel en ligt tussen 421 en 432 miljoen euro. Dit is veel hoger dan de simulatie in 2012 door Verbist en Vanhille die het benodigd bedrag voor een Vlaamse huursubsidie simuleerden gebaseerd op de gegevens uit de EU-SILC. Deze auteurs gebruikten ook referentiehuurprijzen en eigen bijdrages gebaseerd op 30% van het besteedbaar inkomen of het resterend inkomen en de voorwaarde dat de subsidie beperkt was tot de feitelijk betaalde huurprijs. Zij kwamen uit, afhankelijk van het scenario, op een benodigd bedrag tussen 150 en 200 miljoen euro voor gegevens van het jaar 2008. De bedragen zouden dus vooreerst moeten geïndexeerd worden naar het jaar waarvoor dit onderzoek gebeurt (2013). Maar bovendien zijn de aandelen van de Vlaamse huishoudens die in aanmerking komen in het onderzoek van Verbist & Vanhille lager, respectievelijk 3,1 en 2,5% voor de twee scenario's. Het percentage huishoudens dat in aanmerking komt op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde in huidig onderzoek is met 37% van de private huurders, die 20,4% van de huishoudens uitmaken, dus goed voor een aandeel dat zeker dubbel zo groot is (7,5%).

Net als bij de omvang van de doelgroep is hier een opmerking aan de orde die gevolgen heeft voor het bedrag van de huursubsidie. De bedragen in voorliggende studie werden berekend afhankelijk van het aantal personen ten laste. In werkelijkheid echter moeten ook door de huishoudens die deze personen

niet ten laste hebben, maar waar deze personen wel regelmatig op bezoek zijn, extra kamers worden voorzien. Dit geldt zeker wanneer deze huishoudens via een SVK een woning huren. Dit heeft als gevolg dat de gehanteerde referentiehuurprijs hoger zal zijn dan deze die werd gebruikt in de studie met een hogere subsidie tot gevolg. Indien deze mogelijkheid tot het gebruik van een referentiehuurprijs die hoger is dan deze die officieel zou gelden op basis van aantal personen ten laste dus mee zou opgenomen worden, betekent dit dat de cijfers in tabel 27 naar boven kunnen herzien worden.

Indien het budget beperkt wordt via het opleggen van een maximum aan het bedrag van de huursubsidie vinden we lagere gemiddelden en ook een lagere kostprijs tussen 190 en 266 miljoen euro. Doch de kost overstijgt nog steeds de huidige uitgave aan huursubsidies zeer sterk. Zelfs indien de subsidie beperkt wordt door slechts de helft van het bedrag dat nodig is toe te kennen, kan men niet binnen het vooropgestelde budget blijven. Het gebruik van de eenzijdige variant van het systeem met referentiehuurprijzen leidt ook tot een lager benodigd budget gelegen tussen 260 en 349 miljoen euro.

Indien de kwaliteitsvoorwaarde ook wordt opgelegd om te bepalen wie in aanmerking komt voor een huursubsidie mondt dit uit in aanzienlijk lagere benodigde bedragen, zoals te verwachten aangezien de omvang van de doelgroep veel beperkter is en de gemiddelde subsidie lager. Echter, in de basis-scenario's is ongeveer 150 miljoen euro nodig wat ook ver boven het beschikbare budget ligt. Met een benodigde +/-70 miljoen euro komen enerzijds het scenario met een maximum subsidie in het geval met resterend inkomen wordt gerekend en anderzijds het scenario van 50% van het benodigde basisbedrag in het geval er met een vaste eigen bijdrage variërend per inkomenscategorie wordt gerekend best in de buurt van de beschikbare 45 miljoen euro. We willen hier ook opmerken dat er in de dataset waarop de kwaliteitsvoorwaarde is gebaseerd een aantal observaties zijn met een ontbrekende waarde voor de objectieve kwaliteitsindicator. Deze observaties kunnen in principe allemaal voldoen aan de kwaliteitsvoorwaarde wat het benodigde bedrag zou verhogen. De bedragen in de tabel vormen dus een ondergrens en er moet rekening gehouden worden met een marge.

De werkelijke bedragen anno 2017 of later zullen afwijken omdat ondertussen de referentiehuurprijzen en inkomens zullen geëvolueerd zijn maar ook omdat de take-up vermoedelijk geen 100% zal bedragen. Verder, zoals vermeld, zijn dit simulaties die afhankelijk zijn van de gegevens in het Grote Woononderzoek 2013. Vooral wat de kwaliteitsvoorwaarde betreft, kan ook verwacht worden dat een groter aantal in aanmerking kunnen komen voor de subsidie omdat de variabele over de kwaliteit een deel ontbrekende waarden bevatte maar ook omdat de kwaliteit van de private huurwoningen onder-tussen kan verbeterd zijn.

We gaan vervolgens na hoe de gemiddelde bedragen er zouden uitzien afhankelijk van de huishoudenkenmerken. Dit wordt getoond in tabel 28 voor de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens en maximum huurprijsvoorwaarden en in tabel 29 indien ook de kwaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd. We bespreken eerst de gegevens uit tabel 28. Naar inkomensquintielen vinden we zoals te verwachten de hoogste gemiddelde subsidiebedragen voor de huishoudens in het laagste inkomensquintiel. De subsidie daalt ook aanzienlijk per hoger inkomensquintiel. Bij het basis-scenario gebaseerd op een eigen bijdrage die gelijk is aan het restinkomen (scenario RI) ligt de subsidie gemiddeld zeven maal hoger dan de gemiddelde subsidie in het tweede inkomensquintiel. Daar is de subsidie zelfs nul voor huishoudens in het derde inkomensquintiel. We vinden meestal de hoogste gemiddelde subsidie voor de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar en veel lagere gemiddelde subsidies voor de 65-plussers. Naar huishoudtype variëren de gemiddelden zeer sterk al naargelang de methode. Bij de methode van het restinkomen is de gemiddelde subsidie steeds aanzienlijk hoger voor koppels met kinderen gevolgd door de eenoudergezinnen. De koppels zonder kinderen krijgen gemiddeld wel steeds de laagste subsidie wanneer er met besteedbaar inkomen wordt gerekend (30% of vaste eigen bijdrage) maar niet in het geval van berekening van de subsidie via resterend inkomen want daar krijgen alleenstaanden meestal de laagste subsidie. Daarmee samenhangend krijgen de gepensioneerde huishoudens (die eerder koppels of alleenstaanden zonder kinderen zullen zijn) ook gemiddeld steeds de laagste subsidie. De gemiddelden voor de categorieën huishoudens met een werkloos of ziek en

arbeidsongeschikt hoofd liggen meestal niet zover van mekaar. Naar stedelijkheid zien we ook grote verschillen met hogere gemiddelde subsidies in meer stedelijk gebied. Dit is te verklaren door de hogere referentiehuisprijzen in stedelijk gebied samen met de gemiddeld lagere inkomens (het gemiddelde besteedbare inkomen van de huishoudens die in aanmerking komen en in stedelijk gebied wonen is 1 203 euro terwijl dit voor de huishoudens die in aanmerking komen en in buitengebied wonen 1 297 euro bedraagt). De hoogste gemiddelde subsidies worden verkregen in kleinstedelijk gebied wanneer er met het besteedbaar inkomen wordt gerekend (WQ en VI) en in grootstedelijk gebied wanneer er met resterend inkomen wordt gerekend (RI).

Tabel 28 Gemiddelde subsidiebedragen volgens huishoudkenmerken, private huurders in aanmerking op basis van inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde

Gemiddeld in €* <i>Equivalente inkomensquintielen</i>	Eigen bijdrage=30% besteedbaar inkomen (WQ)			Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur (RI)			Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens-categorie (VI)		
	Basis**	Max HS	Eenzijdig	Basis**	Max HS	Eenzijdig	Basis**	Max HS	Eenzijdig
1	239	129	143	363	138	307	239	118	149
2	142	105	86	50	45	29	135	96	83
3	58	55	34	0	0	0	30	30	15
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Leeftijdscategorieën</i>									
18-34	218	116	127	275	106	231	221	106	138
35-44	227	127	150	315	121	276	215	114	138
45-64	182	118	104	175	84	136	179	107	108
65+	133	98	79	78	50	51	124	87	76
<i>Huishoudtype</i>									
Alleenstaande	202	119	127	135	69	98	210	116	135
Eénoudergezin	193	135	134	340	131	308	162	112	111
Koppel zonder kinderen	96	71	57	155	65	129	82	53	52
Koppel met kinderen	203	124	84	403	153	354	164	96	73
Andere	211	119	111	-	-	-	223	108	128
<i>Activiteitsstatus***</i>									
Werkend	178	114	98	234	102	194	163	99	92
(Brug)pensioen	132	98	79	79	51	52	121	86	75
Werkloos	221	125	130	247	100	206	231	119	148
Ziek/arbeids-ongeschikt	215	126	126	237	95	193	221	115	141
Andere	288	127	217	363	130	324	283	122	189
<i>Ruimtelijk</i>									
Grootstedelijk gebied	205	119	112	224	99	178	200	108	117
Regionaalstedelijk	203	118	114	212	94	164	202	110	118
Kleinstedelijk gebied	231	120	149	207	87	177	227	111	144
Overgangsgebied	129	102	90	158	72	133	121	89	87
Platteland	122	98	77	114	55	96	115	84	74
N	547	547	547	508	508	508	547	547	547

* Berekend voor alle private huurders die in aanmerking komen voor een huursubsidie op basis van inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarde inclusief huishoudens met huursubsidie=0.

** De gemiddelden voor het budgetbeperkend scenario 'Huursubsidie=50% van basis huursubsidie' worden niet getoond. De bedragen zijn gelijk aan de helft van de bedragen van de basisscenario's.

*** Aantal observaties: WQ: 546; RI: 507; VI: 546.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Tabel 29 Gemiddelde subsidiebedragen volgens huishoudkenmerken, private huurders in aanmerking op basis van inkomens-, vermogens-, maximum huurprijsvoorwaarde en kwaliteitsvoorwaarde

Gemiddeld in €* <i>Equivalente inkomensquintielen</i>	Eigen bijdrage=30% besteedbaar inkomen			Eigen bijdrage= inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur			Eigen bijdrage= vast bedrag variërend per inkomenscategorie		
	Basis**	Max HS	Eenzijdig	Basis**	Max HS	Eenzijdig	Basis**	Max HS	Eenzijdig
1	212	121	129	334	139	285	211	107	137
2	127	97	84	41	35	31	110	82	75
3	55	54	33	0	0	0	34	34	12
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Leeftijdscategorieën</i>									
18-34	252	125	144	281	102	259	258	119	157
35-44	146	96	96	220	118	166	134	74	90
45-64	159	116	106	208	96	176	140	97	97
65+	131	96	83	78	45	62	119	81	80
<i>Huishoudtype</i>									
Alleenstaande	191	118	123	111	63	80	196	114	131
Eénoudergezin	190	133	144	299	129	284	151	102	109
Koppel zonder kinderen	97	71	58	137	52	129	79	47	53
Koppel met kinderen	139	103	54	363	159	309	98	70	44
Andere	36	35	27	-	-	-	19	19	9
<i>Activiteitsstatus***</i>									
Werkend	164	110	105	246	108	218	145	95	91
(Brug)pensioen	125	94	82	86	47	71	109	76	76
Werkloos	211	125	59	209	100	162	204	117	87
Ziek/arbeids-ongeschikt	198	123	148	149	91	110	211	110	166
Andere	272	123	207	368	131	314	289	112	213
<i>Ruimtelijk</i>									
Grootstedelijk gebied	171	112	77	145	78	100	162	100	75
Regionaalstedelijk	203	113	160	210	89	184	197	104	146
Kleinstedelijk gebied	183	106	103	186	87	165	164	84	114
Overgangsgebied	116	91	95	160	76	150	111	74	99
Platteland	125	104	92	140	55	125	107	84	79
N	98	98	98	96	96	96	98	98	98

* Berekend voor alle private huurders die in aanmerking komen voor een huursubsidie op basis van inkomens-, vermogens-, maximum huurprijs voorwaarde en kwaliteitsvoorwaarde, inclusief huishoudens met huursubsidie=0.

** De gemiddelden voor het budgetbeperkend scenario 'Huursubsidie=50% van basis huursubsidie' worden niet getoond. De bedragen zijn gelijk aan de helft van de bedragen van de basisscenario's.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Indien de kwaliteitsvoorwaarde bijkomend wordt opgelegd (tabel 29), heeft dit ook gevolgen voor de gemiddelde subsidies naar huishoudkenmerken. Gemiddeld is de subsidie ongeveer overal lager. Dit is

waarschijnlijk toe te schrijven aan de kenmerken van degenen die in aanmerking komen voor de subsidie (gemiddeld hebben de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de kwaliteitsvoorwaarde hogere inkomens) en ook aan het aandeel dat een nulsubsidie ontvangt. Door hun gemiddeld iets hogere inkomen kunnen deze huishoudens gemiddeld ook een grotere eigen bijdrage leveren.

Wat opvalt is dat de jongste leeftijdsgroep hier de uitzondering op vormt. Nu is dit de groep die gemiddeld de hoogste gemiddelde subsidies ontvangt en deze gemiddelden zijn zelfs vaak hoger dan in het geval zonder kwaliteitsvoorwaarde. Een aantal andere bemerkenswaardige zaken zijn de hogere gemiddelde subsidies voor de categorie werkenden indien het subsidiebedrag via de methode van het resterend inkomen wordt berekend (RI). En ook al situeren de hoogste gemiddelde subsidies nog steeds in stedelijk gebied, het is nu eerder in regionaalstedelijk gebied dan in groot- of kleinstedelijk zoals het geval was indien de kwaliteitsvoorwaarde niet werd opgelegd.

4.2.1.2.3 Effecten subsidie op betaalbaarheid en herverdeling

In deze sectie berekenen we de effecten van de subsidie op de betaalbaarheid van de huishoudens die ervoor in aanmerking komen en op de verticale verdeling van de subsidie. In tabel 30 tonen we een aantal betaalbaarheidsindicatoren (de gemiddelde woonquote, het percentage huishoudens met een woonquote hoger dan 30%, en het percentage huishoudens met een resterend inkomen dat onder het minimum budget om menswaardig te leven valt). Deze worden getoond voor en na de subsidie. De woonquote wordt berekend als de ratio van de huurprijs en het besteedbaar inkomen. De woonquotes na het ontvangen van de huursubsidie worden als volgt berekend. Eerst wordt van de feitelijke huur de huursubsidie afgetrokken. De nieuwe woonquote is dan gelijk aan de ratio van de feitelijke huurprijs minus de subsidie en het besteedbaar inkomen. Ook het resterend inkomen wordt herberekend in functie van de subsidie. Dus van het besteedbaar inkomen wordt de nieuwe huurprijs (feitelijke huurprijs minus huursubsidie) afgetrokken. Dit zal tot een resterend inkomen leiden dat hoger is dan zonder huursubsidie en de kans om onder het minimum budget om menswaardig te leven te eindigen, zal dalen. In de eerste drie kolommen betreft het huishoudens die in aanmerking komen voor een huursubsidie op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarde. In de laatste drie kolommen worden de indicatoren berekend voor huishoudens die nog steeds in aanmerking komen wanneer bovenop de eerste drie voorwaarden ook de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt.

Omwille van de regels in de berekening van het bedrag zal de betaalbaarheid niet volledig gegarandeerd worden onder geen enkel scenario. Het werken met referentiehuurprijzen in plaats van met feitelijke huurprijzen zorgt ervoor dat voor sommige huishoudens, die genoodzaakt zijn om één of andere reden om toch duurder te wonen dan de referentiehuurprijs de subsidie niet voldoende zal zijn om de woonuitgaven tot minder dan 30% van het besteedbaar inkomen te herleiden of nog steeds niet voldoende zal overlaten om menswaardig van te leven. Met de manier van referentieprijzen die gebruikt werd, is de referentiehuurprijs lager dan de werkelijke huurprijs voor 29% van de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarde. In stedelijk gebied is het percentage huishoudens dat een hogere werkelijke huurprijs heeft dan de referentiehuurprijs iets lager, namelijk 23% en in het buitengebied ligt dit hoger, namelijk 40%. Het kan dus zijn dat door de subsidie de betaalbaarheid voor een huishouden wel verbetert, de woonquote zal verlagen, maar dat deze toch niet voldoende zakt om onder 30% te eindigen en ook positief te scoren op de betaalbaarheidsindicator gebaseerd op de woonquote.

We bespreken eerst de resultaten voor de huishoudens die in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens en maximum huurprijs voorwaarden. De gemiddelde woonquote van de huishoudens die in aanmerking komen voor een huursubsidie is voor de subsidie ongeveer 0,4 (zie tabel 30). Alle scenario's leiden tot een lagere gemiddelde woonquote. De gemiddelde woonquote is het laagst in de basisscenario's. De scenario's met budgetbeperking leiden tot hogere gemiddelde woonquotes die allemaal ongeveer 0,3 bedragen. Het percentage huishoudens met een woonquote die hoger is dan 30% daalt sterk ten opzichte van 77% huishoudens voor de subsidie tot 28 à 29% in

de scenario's gebaseerd op de woonquote benadering (WQ en VI) en is toch een deel hoger met 38% in het scenario gebaseerd op de betaalbaarheidsindicator van het resterend inkomen (RI). De basis-scenario's hebben ongeveer hetzelfde resultaat wat betreft het percentage huishoudens die niet betaalbaar wonen op basis van de indicator van het resterend inkomen (+/-34%). Indien het budget moet beperkt worden, lijkt de eenzijdige variant van de referentiehuren tot de minste verergering van de indicatoren uit het basisscenario te leiden wanneer beide indicatoren beschouwd worden. De grootste verergering komt er wanneer de subsidie gehalveerd wordt.

Tabel 30 Betaalbaarheidsindicatoren voor private huurders die in aanmerking komen voor een huursubsidie

	In aanmerking o.b.v. inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde (IV + VV + MHPV)			IV + VV + MHPV + kwaliteitsvoorwaarde		
	Gemiddelde woonquote	% niet betaalbaar o.b.v. WQ	% niet betaalbaar o.b.v. RI	Gemiddelde woonquote	% niet betaalbaar o.b.v. WQ	% niet betaalbaar o.b.v. RI
<i>Voor subsidie</i>	0,41	77,0	63,0	0,40	80,1	62,5
<i>Na subsidie WQ:</i>						
Eigen bijdrage= 30% van besteedbaar inkomen	0,23	28,4	34,0	0,26	36,8	31,9
HS=max. xxx euro	0,31	47,8	43,6	0,31	50,3	44,3
HS=50% van nodig	0,32	54,7	49,2	0,33	60,1	51,2
HS=eenzijdige variant	0,30	28,4	43,1	0,31	36,8	40,4
<i>Na subsidie RI:</i>						
Eigen bijdrage= inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur	0,22	37,7	33,7	0,26	46,8	37,1
HS=max. xxx euro	0,33	58,8	50,6	0,33	62,2	49,8
HS=50% van nodig	0,32	55,1	55,7	0,33	59,9	55,2
HS=eenzijdige variant	0,26	44,9	33,7	0,28	55,1	37,1
<i>Na subsidie VI:</i>						
Eigen bijdrage= vast bedrag variërend per inkomenscategorie	0,23	29,3	33,0	0,26	34,0	35,3
HS= max. xxx euro	0,31	49,7	45,6	0,32	51,3	47,8
HS=50% van nodig	0,32	55,2	48,8	0,33	60,5	49,4
HS=eenzijdige variant	0,30	45,3	41,8	0,31	50,6	40,1
N WQ	543	543	502	97	97	95
N RI	504	504	502	95	95	95
N VI	543	543	502	97	97	95

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Wanneer we naar de effecten van de huursubsidie kijken binnen de groep huurders die in aanmerking komen wanneer ook aan de kwaliteitsvoorwaarde moet worden voldaan, zien we ongeveer hetzelfde patroon. De gemiddelde woonquotes nemen af, maar minder dan in de groep van begunstigten zonder de kwaliteitsvoorwaarde. Ook de percentages huishoudens met betaalbaarheidsproblemen lijken algemeen iets minder sterk af te nemen.

Daarbovenop moet wel mee in beschouwing genomen worden dat de groep huishoudens die voldoen aan de kwaliteitsvoorwaarde veel kleiner is dan de groep zonder dat de kwaliteitsvoorwaarde gesteld wordt (15 versus 39% van de private huurders). Dus ook al lijken er binnen de groep die in aanmerking komt, slechts kleine verschillen te bestaan, op de hele groep private huurders met betaalbaarheidsproblemen zal het effect aanzienlijk minder positief zijn.

Om dit beter te illustreren gebruiken we de volgende tabel (tabel 31) waar we de verbetering tonen voor alle private huurders die betaalbaarheidsproblemen hadden voor de subsidie, dus niet enkel voor de private huurders die in aanmerking komen voor de subsidie. Tabel 31 toont het percentage private huurders dat betaalbaar woont na het invoeren van een subsidie gegeven dat ze onbetaalbaar woonden voor de subsidie. Het gaat hier dus over 51,7% van de private huurders op basis van de indicator van de woonquote en 30,4% private huurders op basis van de indicator van het resterend inkomen. Het is niet zo dat alle private huurders die betaalbaarheidsproblemen hebben in aanmerking komen voor de huursubsidie en het is ook niet zo dat iedereen die in aanmerking komt voordien betaalbaarheidsproblemen had. Van de private huurders die betaalbaarheidsproblemen hebben op basis van de woonquote-indicator komt 59% in aanmerking voor een huursubsidie op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden. Op basis van de indicator van het resterend inkomen, komt 83% van de private huurders met betaalbaarheidsproblemen in aanmerking.

Van degenen die niet in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden heeft toch 35,2% een woonquote hoger dan 30% en 8,3% heeft niet genoeg inkomen over na het betalen van de huur om menswaardig te leven. Van de huishoudens die niet in aanmerking komen nadat de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd is, heeft 42,9% betaalbaarheidsproblemen op basis van de woonquote en 19,3% op basis van het resterend inkomen. Dus hoewel de groep die niet in aanmerking komt voor de huursubsidie een minder slechte uitkomst vertoont op het vlak van betaalbaarheid, is het niet zo dat er in deze groep helemaal geen problemen bestaan. Deze problemen zullen blijven bestaan, ook na het toekennen van huursubsidies aan de groep die wel in aanmerking komt.

Uit de cijfers in tabel 31 blijkt duidelijk dat voor de private huurders met betaalbaarheidsproblemen de situatie verbetert maar dat het opleggen van beperkingen aan het budget en het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde de verbetering naar beneden herzielt. We zien bijvoorbeeld dat een berekening van het subsidiebedrag volgens de methode van het resterend inkomen (dus het geval 'na subsidie RI') voor 30% van de private huurders die niet betaalbaar woonden op basis van de woonquote en voor 39% van de private huurders die niet betaalbaar woonden op basis van het resterend inkomen, het wonen betaalbaar maakt. Echter, wanneer budgetbeperkingen opgelegd worden, kunnen deze percentages aanzienlijk dalen afhankelijk van het type budgetbeperking. Ook wanneer enkel huishoudens in aanmerking komen die kwalitatief wonen, dalen de cijfers zeer sterk tot slechts 11 respectievelijk 16% van de private huurders die na de subsidies wel betaalbaar wonen.

Tabel 31 Verbetering betaalbaarheid private huurders

% betaalbaar na subsidie (voor subsidie niet betaalbaar)	Huursubsidie voor private huurders o.b.v. inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde (IV + VV + MHPV)		Huursubsidie voor private huurders o.b.v. IV + VV + MHPV + kwaliteitsvoorwaarde	
	% betaalbaar na subsidie o.b.v. indicator WQ	% betaalbaar na subsidie o.b.v. indicator RI	% betaalbaar na subsidie o.b.v. WQ	% betaalbaar na subsidie o.b.v. RI
<i>Na subsidie WQ:</i>				
Eigen bijdrage= 30% van besteedbaar inkomen	37,5	38,3	13,8	18,7
HS=max. xxx euro	22,6	25,7	9,5	11,1
HS=50% van nodig	17,2	18,3	6,4	6,9
HS=eenzijdige variant	37,5	26,3	13,8	13,6
<i>Na subsidie RI:</i>				
Eigen bijdrage= inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur	29,6	38,7	10,5	15,5
HS=max. xxx euro	13,6	16,4	5,6	7,8
HS=50% van nodig	16,4	9,6	6,4	4,5
HS=eenzijdige variant	24,2	38,7	7,9	15,5
<i>Na subsidie VI:</i>				
Eigen bijdrage= vast bedrag variërend per inkomenscategorie	36,8	39,7	14,7	16,7
HS= max. xxx euro	21,1	23,0	9,2	9,0
HS=50% van nodig	16,8	18,8	6,3	8,0
HS=eenzijdige variant	24,5	28,1	9,4	13,7
N WQ	645	397	305	184
N RI	615	397	303	184
N VI	645	397	305	184

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Vervolgens zullen we naar de verticale herverdelingsmogelijkheden van de mogelijke subsidiestelsels kijken. Het basisscenario en het budget beperken via 50% van de subsidie hebben dezelfde relatieve verdeling van de subsidie daarom wordt de verdeling van de 50% subsidie niet getoond. In tabel 32 tonen we de resultaten indien de kwaliteitsvoorwaarde niet mee opgenomen wordt. Het grootste deel van de subsidie komt onder elk scenario terecht bij het laagste inkomensdeciel. De methode waarbij het subsidiebedrag berekend wordt op basis van het resterend inkomen zorgt voor het grootste aandeel in deze armste groep huishoudens (van 41 tot 66%). Deze methode leidt ook tot een groter aandeel in het tweede laagste inkomensdeciel. Het budget beperken via het opleggen van een maximum zorgt voor een minder groot gedeelte dat terecht komt bij de armste groep huishoudens en er gaat relatief meer naar het derde en vierde inkomensdeciel, vooral indien de subsidie berekend wordt via de methode van het resterend inkomen. Indien het budget wordt beperkt via de eenzijdige variant van het stelsel van referentiehuren komt het grootste deel bij de armste groep terecht.

Indien men dus sterker zou willen herverdelen naar de laagste decielen toe is het scenario op basis van resterend inkomen aangewezen. Indien het budget beperkt moet worden, en men wenst meer naar de onderste decielen te herverdelen, is het beter de eenzijdige variant te gebruiken dan een maximum op te leggen.

Tabel 32 Verdeling subsidiebedragen over equivalente inkomensdecien, huursubsidie met inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde

Equi- valente inkomens- decien	Verdeling maande- lijks besteed- baar inkomen	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen			Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur			Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens- categorie		
		WQ			RI			VI		
		Basis*	Max HS	Eenzijdig	Basis*	Max HS	Eenzijdig	Basis*	Max HS	Eenzijdig
1	4,2	42,7	33,3	45,7	56,4	40,9	65,8	44,8	35,6	47,2
2	5,7	21,3	22,6	18,2	31,5	34,5	25,7	20,8	21,1	19,1
3	6,1	18,8	22,0	21,1	10,7	21,3	7,7	19,1	22,1	21,6
4	6,6	15,2	19,0	13,1	1,5	3,3	0,9	14,2	19,3	11,2
5	8,4	1,8	2,7	1,6	0	0	0	1,0	1,8	0,8
6	8,5	0,3	0,4	0,4	0	0	0	0,1	0,1	0,1
7	10,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	12,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	13,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	23,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	9 235	9 167	9 167	9 167	9 128	9 128	9 128	9 167	9 167	9 167

* De verdeling van het budgetbeperkte scenario waar 'huursubsidie=50% van de basishuursubsidie' werd niet weergegeven omdat deze verdeling gelijk loopt aan de verdeling van de basisscenario's.

Bron: Eigen berekeningen op basis van GWO 2013

Indien de kwaliteitsvoorwaarde bijkomend opgelegd wordt (tabel 33) zien we vooral bij de scenario's waar de subsidie berekend wordt op basis van het besteedbaar inkomen, dat er een aanzienlijk minder groot deel naar het laagste deciel gaat. Dit gebeurt vooral ten voordele van een toename van het aandeel in deciel vier. Bij het scenario waar het bedrag gebaseerd is op het resterend inkomen is de afname in het laagste deciel minder sterk en gebeurt de afname meer ten voordele van een toename in deciel twee en in veel mindere mate deciel vier. Het opleggen van een maximum huursubsidie doet steeds de verdeling ten nadele van het onderste deciel vooral ten voordele van het derde of vierde deciel kantelen.

Tabel 33 Verdeling subsidiebedragen over equivalente inkomensdecielen, huursubsidie met inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde en kwaliteitsvoorwaarde

Equi- valente inkomens- decielen	Verdeling maande- lijks besteed- baar inkomen	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen			Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur			Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens- categorie		
		WQ			RI			VI		
		Basis*	Max HS	Eenzijdig	Basis*	Max HS	Eenzijdig	Basis*	Max HS	Eenzijdig
1	4,2	34,1	26,8	33,5	52,0	37,6	58,8	37,4	29,8	38,0
2	5,7	22,9	22,7	21,4	34,8	38,9	29,3	23,2	21,3	21,6
3	6,1	20,3	22,9	24,2	11,8	20,5	10,8	18,9	21,3	23,6
4	6,6	21,2	25,4	19,5	1,4	3,0	1,1	19,5	25,9	16,2
5	8,4	1,5	2,2	1,4	0	0	0	1,0	1,7	0,5
6	8,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	10,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	12,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	13,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	23,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	9 235	4 617	4 617	4 617	4 615	4 615	4 615	4 617	4 617	4 617

* De verdeling van het budgetbeperkte scenario waar 'huursubsidie=50% van de basishuursubsidie' werd niet weergegeven omdat deze verdeling gelijk loopt aan de verdeling van de basisscenario's.

Bron: eigen berekeningen op basis van GWO 2013

De kwantitatieve resultaten inzake betaalbaarheidsindicatoren en verticale verdeling worden best niet geïsoleerd gebruikt en moeten steeds samen met de andere evaluatiecriteria beschouwd worden (zie 4.2.2).

4.2.1.3 Tweede-orde effecten

Wat hierboven werd beschreven zijn effecten die meteen ingang hebben indien alle private huurders die in aanmerking komen voor de subsidie deze aanvragen. Het gaat uit van een 100% take-up van de subsidie, welke nagestreefd dient te worden in het kader van de horizontale rechtvaardigheid. In tweede instantie kunnen er nog bijkomende effecten zijn doordat huishoudens omwille van de subsidie voor een andere eigendomsvorm zullen kiezen. Er zullen misschien gratis bewoners zijn die verhuizen naar een private huurwoning. Op basis van de inkomens- en vermogensvoorwaarde zou 40% van de gratis bewoners in aanmerking kunnen komen voor een huursubsidie indien ze zouden verhuizen naar een private huurwoning met een huurprijs onder de maximum huurprijs. Er kunnen ook eigenaars zijn die beslissen hun woning te verkopen om (meer kwaliteitsvol?) te kunnen gaan huren. Dit kan het geval zijn voor oudere bewoners of noodkopers die in eigendomswoningen van slechte kwaliteit of onaangepast wonen.

Onder het scenario met kwaliteitsvoorwaarde mag ook verwacht worden dat er huishoudens zullen wensen te verhuizen naar een woning van betere kwaliteit om zodoende in aanmerking te komen voor een huursubsidie waardoor ze beter betaalbaar en in een woning van betere kwaliteit kunnen wonen. Daarnaast kan ook de maximum huurprijs tot gevolg hebben dan potentiële begunstigden verhuizen naar een woning van lagere prijs.

Dit zal ook zijn effect hebben op het benodigde budget dat door deze tweede-orde effecten nog zal vergroten. Dit effect is echter niet goed voorspelbaar omdat het gedrag en de reactie van de huishoudens moeilijk in te schatten is.

4.2.2 Evaluatie scenario's

4.2.2.1 Evaluatie beoordelingscriteria doelen

In tabel 34 wordt voor elk scenario een score toegekend (zijnde ++, +, +-, - of --) afhankelijk van de wijze waarop het scenario bijdraagt tot het bereiken van het doel in vergelijking met de andere scenario's. Het is dus geen absolute score maar een relatieve. We geven ook weer hoe de evaluatie zou veranderen indien men omwille van budgettaire beperkingen overgaat tot het neerwaarts herzien van het subsidiebedrag dat nodig zou zijn om voor een huishouden de betaalbaarheidsproblemen op te lossen. We willen opmerken dat dezelfde tekens niet noodzakelijkerwijs op hetzelfde effect duiden. De tekens zijn relatief te interpreteren ten opzichte van het basisscenario zonder kwaliteitsvoorwaarde maar hoeven niet absoluut dezelfde effecten te hebben.

We vertrekken (zoals hoger al toegelicht) van het basisscenario waar de berekening van de huursubsidie gebaseerd is op een referentiehuur, zowel in het geval de feitelijke huurprijs lager als hoger is dan de referentiehuurprijs. Om maximaal de betaalbaarheid te garanderen zou best met de feitelijke huur gewerkt worden maar dit heeft andere nadelen zoals het risico op prijsstijgingen of overconsumptie. Omdat we de scenario's dus enkel met elkaar vergelijken (en niet met een scenario met feitelijke huurprijs), krijgen theoretisch bekeken zowel het scenario WQ als RI zonder kwaliteitstoets de maximum score inzake betaalbaarheid. Beide methodes zijn gebaseerd op twee verschillende betaalbaarheidsindicatoren die een oordeel over wat betaalbaar is toelaten, namelijk de indicator gebaseerd op de woonquote in scenario WQ en de indicator gebaseerd op resterend inkomen in scenario RI. De RI-methode onderscheidt eerder een armoede probleem dan de woonquote methode. In het scenario VI dat geen verband met inkomen heeft, maar waar een forfaitaire eigen bijdrage moet geleverd worden per inkomenscategorie, is er onduidelijkheid over de score inzake betaalbaarheid ten opzichte van beide andere scenario's. Omdat de vaste bijdrage wel toeneemt met toenemende inkomenscategorie en ongeveer rond 30% van het besteedbaar inkomen schommelt, verwachten we toch een verband met het scenario WQ. Uit tabel 30 bleek ook dat de gemiddelde woonquote na de subsidie gelijk was voor beide methodes van berekening van het subsidiebedrag en het percentage huishoudens dat na de subsidie niet betaalbaar woonde op basis van de woonquote-indicator ook (29% tov.28%). Daarom krijgt deze methode (VI) toch dezelfde waardering dan de methode WQ. Uit tabel 30 blijkt wel dat de methodes WQ en VI inderdaad de beste resultaten opleveren inzake de aansluitende indicator (deze van de woonquote) maar dat deze methodes het niet slechter doen dan de RI methode inzake de betaalbaarheidsindicator van het resterend inkomen. Indien de indicator van het resterend inkomen wordt gebruikt om de betaalbaarheidssituatie te evalueren, scoren alle scenario's zonder kwaliteitsvoorwaarde even goed. Dezelfde observaties kunnen afgeleid worden uit tabel 31.

Het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde heeft negatieve effecten op de totale verbetering van de betaalbaarheid. De betaalbaarheidsindicatoren evolueerden namelijk niet helemaal zo gunstig als in het geval zonder kwaliteitstoets voor de huishoudens die in aanmerking komen. Daarenboven is de groep die in aanmerking komt aanzienlijk kleiner en verbetert dus de betaalbaarheid van alle private huurders met betaalbaarheidsproblemen aanzienlijk minder goed. Daarom krijgen de basisscenario's in het geval met kwaliteitstoets een lagere beginscore. Het valt ook op dat de verbeteringen in de basisscenario's met kwaliteitstoets lager zijn dan indien budgetbeperkingen worden opgelegd aan de basisscenario's zonder kwaliteitstoets. Daarom ligt de score in de basisscenario's met kwaliteitstoets op +-.

Huursubsidies die worden beperkt, zoals met het opleggen van een maximum huursubsidie, het toekennen van een bepaald percentage van de huursubsidie of het toepassen van de eenzijdige variant, zullen de betaalbaarheid wel verbeteren maar in mindere mate dan hun basisscenario. Op voorhand kunnen we geen uitspraak doen over welke maatregel het grootste neerwaarts effect zal hebben. Op basis van de resultaten in tabellen 30 en 31 werd wel gevonden dat de eenzijdige variant over het algemeen het minst negatief werkt. In het geval van berekening op basis van de woonquote heeft deze

methode zelfs geen negatief effect op de indicator van de woonquote en krijgt daarom ook de score ++. Dit is ook het geval voor de berekening op basis van het resterend inkomen en de aansluitende indicator van het resterend inkomen (in beide gevallen wordt voor 39% van de private huurders met betaalbaarheidsproblemen wonen wel betaalbaar na subsidie). Elke budgetbeperkende maatregel wordt geëvalueerd ten opzichte van zijn eigen basisscenario.

Tabel 34 Scenario's beoordeeld op doelen

Scenario's	Inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde opgelegd			Inkomens-, vermogens-, maximum huurprijs en kwaliteitsvoorwaarde opgelegd		
	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen WQ	Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur RI	Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens-categorie VI	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen WQ_kw	Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur RI_kw	Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens-categorie VI_kw
<i>Betaalbaarheid*</i>						
Basis	++	++	++	+-	+-	+-
Maximum subsidiebedrag	+	+	+-	-	-	-
Bedrag: $a < 1$ (50% HS)	+-	+-	-	--	--	--
Eénzijdige variant	++	++	+	+-	+-	-
<i>Armoedevermindering</i>						
Basis	+	++	+	+-	+	+-
Maximum subsidiebedrag	+-	+	+-	-	+-	-
Bedrag: $a < 1$ (50% HS)	+-	+	+-	-	+-	-
Eénzijdige variant	+-	+	+-	-	+-	-
<i>Administratieve eenvoud</i>						
Basis	+	+-	++	-	--	+-
Maximum subsidiebedrag	+-	-	+	--	--	-
Bedrag: $a < 1$ (50% HS)	+	+-	++	-	--	+-
Eénzijdige variant	+-	+-	+-	--	--	-
<i>Budgettaire haalbaarheid*</i>						
Basis	--	--	--	+-	+-	+-
Maximum subsidiebedrag	-	-	-	+	+	+
Bedrag: $a < 1$ (50% HS)	-	-	-	+	+	+
Eénzijdige variant	-	-	-	+	+-	+

* Gebaseerd op de gesimuleerde cijfers (betaalbaarheidsindicatoren voor begunstigen en benodigde subsidiebedragen).

Voor de armoedevermindering vermoeden we dat de methode gebaseerd op resterend inkomen het beste effect zal hebben omdat deze rekening houdt met het budget dat nodig is om menswaardig te leven. Het opleggen van kwaliteitsvoorwaarden zal hierop dezelfde negatieve effecten hebben als voorheen. Ook de budgetbeperkingsmaatregelen hebben vermoedelijk dezelfde negatieve effecten.

Wat betreft de administratieve eenvoud lijkt een vast bedrag dat varieert over inkomenscategorieën het duidelijkst en meest eenvoudige. In de oefening hebben we voor de afbakening van de inkomenscategorieën besteedbaar inkomen gebruikt maar hier zouden ook grenzen op basis van belastbaar inkomen kunnen gebruikt worden. Het belastbaar inkomen wordt ook eerder al gebruikt voor de inkomensstoets. Ten opzichte hiervan lijkt het scenario op basis van besteedbaar inkomen iets minder eenvoudig omdat de link van belastbaar naar besteedbaar inkomen nog moet gemaakt worden. Verder is het scenario op basis van resterend inkomen het minst eenvoudig. Hier is informatie nodig over besteedbaar inkomen en wat een bepaald type huishouden nodig heeft om menswaardig te leven. Het opleggen van een budgetmaatregel brengt iets extra administratie mee en daarom worden de evaluatietekens naar beneden herzien behalve voor het gebruik van 50% van de subsidie. Dit behoeft geen extra informatie. Wanneer de kwaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd wordt het administratief een heel pak ingewikkelder omdat er kwaliteitscontroles moeten uitgevoerd worden. Daarom doen we de waardering niet met één maar twee plaatsen dalen ten opzichte van de scenario's zonder kwaliteitsvoorwaarde.

Voor de beoordeling of een scenario budgettair haalbaar is baseren we ons op tabel 27 met de voorspellingen over benodigde budgetten. Deze gelden indien elk huishouden dat in aanmerking komt ook effectief de subsidie toegekend krijgt. De scenario's die aangeven dat een budget van ongeveer 45 miljoen euro of lager nodig zal zijn krijgen de hoogste score (++) omdat deze binnen het vooropgestelde budget blijven. Dit levert echter geen enkel scenario op. De andere scenario's worden in het licht daarvan beoordeeld maar zijn dus eigenlijk allemaal niet budgettair haalbaar indien alle huishoudens die recht op een subsidie hebben, de subsidie toegekend krijgen. Of dit gebeurt hangt ook af van de manier waarop de aanvraag moet gebeuren en of hier begeleiding of andere communicatie voor wordt voorzien. We plaatsen + voor budgetten onder 100 miljoen euro, +- voor budgetten boven 100 maar onder 200 miljoen euro, - voor budgetten boven 200 maar onder 400 miljoen euro en – voor budgetten boven 400 miljoen euro.

4.2.2.2 Evaluatie beoordelingscriteria sociale rechtvaardigheid en efficiëntie

Inzake het criterium 'sociale rechtvaardigheid' zijn zowel de horizontale als de verticale billijkheid relevant. De horizontale billijkheid wordt beschermd door het systeem toegankelijk te maken voor iedereen die in aanmerking komt en dat is de bedoeling onder elk voorgesteld scenario. Dit criterium zullen we dus niet opnemen in de volgende tabel.

De verticale billijkheid werd beschermd door de huursubsidie selectief te maken en deze te richten op wie het meest nodig heeft. Hieraan werd beantwoord door het opleggen van inkomens- en vermogensvoorwaarden. Het is ook in het kader van de verticale billijkheid dat de subsidie daalt met het inkomen. Dit geldt ook onder elk scenario door de eigen bijdrage te laten toenemen wanneer het inkomen toeneemt. Deze zaken gelden onder elk scenario. De precieze verdeling kan natuurlijk veranderen per scenario. De scores voor de verticale billijkheid in tabel 35 zijn gebaseerd op tabellen 32 en 33 en gaan ervan uit dat een scenario beter is indien het meer naar het onderste inkomensdeciel verdeelt. Maar op zich is het een politieke keuze naar welk deciel men wenst te herverdelen. De score voor de budgetbeperkende maatregel die slechts 50% van de subsidie toekent is gelijk aan het basis-scenario want ook al is de absolute subsidie kleiner, de relatieve verdeling van het totale subsidiebedrag blijft dezelfde.

De scenario's die het resterend inkomen gebruiken, lijken het best te verdelen naar het laagste inkomensdeciel (waar ook de grootste nood bestaat: dit deciel bezit slechts 4% van het totale besteedbaar inkomen). Dit is het geval zowel zonder als met de kwaliteitsvoorwaarde maar is minder sterk herverdelend wanneer de kwaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd. Vooral het basisscenario en de eenzijdige variant van het referentiehurstelsel lijken best naar het laagste deciel te verdelen (en dus ook de budgetbeperkende maatregel waar de subsidie gehalveerd wordt). Wanneer het budget echter

beperkt wordt via het opleggen van een maximum aan de huursubsidie wordt overal een sterke daling gevonden van het aandeel dat ten goede komt van het laagste inkomensdeciël.

Tabel 35 Scenario's beoordeeld op verticale billijkheid en efficiëntieprincipes

Scenario's	Geen kwaliteitstoets			Kwaliteitstoets		
	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen WQ	Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur RI	Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens-categorie VI	Eigen bijdrage = 30% besteedbaar inkomen WQ_kw	Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur RI_kw	Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomens-categorie VI_kw
<i>Verticale billijkheid*</i>						
Basis	+	++	+	+-	+	+-
Maximum subsidiebedrag	+-	+	+-	-	+-	-
Bedrag: $a < 1$	+	++	+	+-	+	+-
Eénzijdige variant	+	++	+	+-	+	+-
<i>Overconsumptie</i>						
Basis	+	+	+	+	+	+
Maximum subsidiebedrag	+	+	+	+	+	+
Bedrag: $a < 1$	+	+	+	+	+	+
Eénzijdige variant	+-	+-	+-	+-	+-	+-
<i>Prijsopdrijvend effect</i>						
Basis	+	+	+	+	+	+
Maximum subsidiebedrag	+	+	+	+	+	+
Bedrag: $a < 1$	+	+	+	+	+	+
Eénzijdige variant	+-	+-	+-	+-	+-	+-
<i>Keuzevrijheid</i>						
Basis	+	+	+	+	+	+
Maximum subsidiebedrag	+	+	+	+	+	+
Bedrag: $a < 1$	+	+	+	+	+	+
Eénzijdige variant	+-	+-	+-	+-	+-	+-
<i>Tewerkstellingsval</i>						
Basis	(?)	(?)	(?)	(?)	(?)	(?)
Maximum subsidiebedrag	(?)	(?)	(?)	(?)	- (?)	(?)
Bedrag: $a < 1$	(?)	(?)	(?)	(?)	- (?)	(?)
Eénzijdige variant	(?)	(?)	(?)	(?)	- (?)	(?)

* Gebaseerd op de gesimuleerde verdeling.

Omdat er gekozen werd voor de tweezijdige variant met referentiehulprijzen net omwille van een aantal efficiëntieredenen (overconsumptie, prijsopdrijvend effect en keuzevrijheid) krijgen deze criteria dezelfde positieve score voor elk basisscenario en de budgetbeperkende maatregelen via het opleggen van een maximum huursubsidie en het halveren van de benodigde subsidie. Een uitzondering vormt de budgetbeperkende maatregel die de eenzijdige variant van het systeem met referentiehulprijzen gebruikt. Deze situatie zal dus andere scores opleveren. De score in de basisscenario's krijgt geen ++ maar + omdat een ongebonden subsidie de mogelijke overconsumptie of prijsopdrijvende

effecten het best zou tegengaan en ook de meeste keuzevrijheid biedt. De éézijdige variant scoort minder goed dan wanneer de tweezijdige variant gebruikt wordt. Vooral in het gebied waar de feitelijke huurprijs onder de referentiehurprijs valt, zullen de efficiëntieproblemen geassocieerd met het gebruik van feitelijke huurprijzen opduiken. Er zal mogelijks overconsumptie gebeuren tot aan de referentiehurprijs en er zullen in die prijzenzone ook prijsopdrijvende effecten bestaan. Ook de keuzevrijheid is minder goed omdat het verband met de feitelijke huurprijs minder dan met de referentiehurprijs toelaat om de subsidie 'vrij' te besteden (minder duur wonen dan de referentiehurprijs en dus meer mogelijkheid om meer aan een goed of dienst naar keuze te besteden).

Wat rest te evalueren is de tewerkstellingsval. Door het verband met inkomen zal de subsidieontvanger namelijk overwegen of een toename van inkomen hem een netto positief resultaat oplevert. Het zou kunnen dat de verlaging van de subsidie de winst in inkomen (deels) teniet doet. Dit zou ertoe leiden dat men liever blijft in de situatie waarin men verkeert, welke dus als een val werkt.

We gebruiken hier een voorbeeld om duidelijk te maken waar de val kan liggen. Stel dat een huishouden 1000 euro besteedbaar inkomen bezit, de referentiehurprijs voor dit gezin op zijn locatie 500 euro is, en het benodigd budget om menswaardig van te leven (zonder huur) is 600 euro. Via de methode van het besteedbaar inkomen zou een verhoging van het inkomen met 10% (=1100 euro) leiden tot een verlaging van de subsidie van 200 naar 170 euro, dus met 30 euro. Op 100 euro extra besteedbaar inkomen verliest dit huishouden dus 30 euro aan zijn subsidie. Het kan zelfs zijn dat het niet meer in aanmerking komt en de subsidie helemaal verliest of dat de subsidie gelijk wordt aan nul wanneer het extra inkomen ertoe leidt dat 30 percent van het nieuwe besteedbare inkomen groter is dan de referentiehurprijs. Bij de methode van het resterend inkomen leidt een verhoging van 10 % in sommige gevallen meteen tot het verlies van de subsidie. In het geval dat het besteedbaar inkomen 1000 is, is de subsidie 500-400 en in het geval het besteedbaar inkomen 1100 is, is de subsidie 500-500=0. Voor een extra besteedbaar inkomen van 100 euro zou dus ook de subsidie in dit geval volledig verdwijnen dus netto is er geen winst door meer te gaan werken wat voor een sterke tewerkstellingsval kan zorgen. Echter, dit is niet altijd het geval. Het verlies aan subsidie kan ook nul zijn en dan is er dus helemaal geen val. Dit is het geval indien zowel het oorspronkelijk als het hogere besteedbare inkomen nog steeds lager is dan het minimum benodigd budget voor dit type huishouden. In beide gevallen zal de subsidie gelijk zijn aan de referentiehurprijs en is er dus geen verschil. In dit geval houdt het huishouden zelf elke verhoging van besteedbaar inkomen. En er kunnen dan ook nog tussengevallen zijn waar wel een stuk van het extra besteedbaar inkomen teniet gaat omwille van een lagere huursubsidie bijvoorbeeld wanneer bij het oorspronkelijk inkomen het verschil tussen het besteedbaar inkomen en het benodigd minimumbudget lager is dan de referentiehur en in het tweede geval, bij een hoger besteedbaar inkomen, het resterend inkomen hoger is dan de referentiehur en het huishouden dus geen subsidie meer krijgt. Zo is er eigenlijk een hele reeks situaties mogelijk en is het resultaat afhankelijk van de referentiehurprijzen, de minimumbudgetten, de toename van het besteedbaar inkomen en de relatie tussen elk van deze delen die in de formule van de berekening van de subsidie uitgedrukt wordt. Bij de vaste eigen bijdrage afhankelijk van inkomenscategorieën is het effect ook moeilijker voorspelbaar en hangt het er van af waar ergens in de categorie het oorspronkelijk en het hogere besteedbare inkomen gelegen zijn en of men door een hoger inkomen al dan niet in een hogere categorie terechtkomt en een grotere eigen bijdrage vastgesteld wordt (welke zal leiden tot een lagere subsidie). De categorische afbakening kan er wel toe leiden dat een huishouden wil vermijden in een hogere categorie terecht te komen wat ook demotiverend kan werken. Al bij al is het dus zeer moeilijk op voorhand te oordelen welke soort berekening van subsidie een hogere of lagere kans op een tewerkstellingsval zal veroorzaken omdat het zeer situatie-afhankelijk is. Het opleggen van een kwaliteitstoets verandert niets aan het verband met inkomen en zal het effect op een tewerkstellingsval dus niet beïnvloeden.

In het voorbeeld hierboven is de val zeer simpel voorgesteld maar ook andere zaken spelen een rol bij de berekening van de armoedeval. Het zal niet enkel over het verlies aan huursubsidie gaan maar ook

andere zaken zoals eventueel hogere belastingen of verlies aan andere voordelen. In dit simpele voorbeeld lijkt de methode van het resterend inkomen wel eerder de armoedeval uit te lokken omdat de hele verhoging van het besteedbaar inkomen wordt afgetrokken van de huursubsidie die nodig is om menswaardig te kunnen leven, terwijl in het andere geval dit slechts 30% van de verhoging is. In de praktijk echter is er geen eensluidend bewijs dat de werkloosheids- of armoedeval bestaat (zie o.a. overzichten in Yates, 2012 of Stephens, 2005; Shroder, 2002; Haffner & Boelhouwer, 2006; Walker & Niner, 2012). Daarentegen wordt er in het onderzoek in de UK gevonden dat huishoudens liefst zelfvoorzienend willen zijn wat tegen een tewerkstellingsval spreekt (zie bijlage B1.3). In Priemus et al. (2005) is zelfs sprake van een betere zelfvoorziening door het voucher systeem omwille van een versterkt zoekgedrag naar werk. Waar de subsidie naar senioren gaat (in de simulaties zijn, afhankelijk van de voorwaarden, tussen 30 en 44% van de begunstigten ouder dan 65 jaar, zie tabel 21), zal het effect op het arbeidsaanbod beperkt zijn (zie Haffner & Boelhouwer, 2006; Van der Schaar & Kromhout, 2007).

Om dit nog iets concreter te maken, geven we nog een extra voorbeeld waar een persoon uit een bepaald type gezin in de beginsituatie een leefloon ontvangt en in de nieuwe situatie tegen een minimumloon zou kunnen gaan werken. We beschouwen de situatie van een alleenstaande zonder kinderen of met twee kinderen. De resultaten in tabel 36 zijn berekend voor het jaar 2013, welk het jaar is waarvoor de minimumbudgetten berekend zijn alsook de referentiehuurprijzen (we gebruiken de referentiehuurprijs voor een woning met één slaapkamer in het geval van de alleenstaande zonder kinderen en van een woning met drie slaapkamers in het geval van de alleenstaande met twee kinderen). De cijfers in tabel 36 bevestigen dat het moeilijk is een éénduidig oordeel te vellen over wanneer de tewerkstellingsval het grootst zal zijn: het verlies is het grootst indien men de subsidie berekent volgens de methode van het resterend inkomen in het geval van de alleenstaande zonder kinderen maar het is dan weer het kleinst (er is geen verlies) in het geval van een alleenstaande met twee kinderen. In het eerste geval wordt de extra verdienste namelijk voor een groot deel teniet gedaan door een groot verlies aan subsidie. In het tweede geval is er geen verlies aan subsidie omdat zowel het minimumloon als het leefloon onder het minimum benodigde budget vallen en de subsidie dus in beide gevallen gelijk is aan de referentiehuurprijs. De methode waar het bedrag berekend wordt volgens de methode van de woonquote (eigen bijdrage=30% van het besteedbaar inkomen) lijkt aanleiding te geven tot het grootste netto resultaat (dus de kleinste val) in het geval van een alleenstaande. We verwijzen naar Winters e.a. (2004) voor een gedetailleerde bespreking van mogelijkheden om werkloosheidsvallen te vermijden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om bij een inkomensstijging de subsidie pas met vertraging af te bouwen⁴⁶.

Het opleggen van budgetbeperkende maatregelen die tot lagere subsidies leiden, zal het negatieve effect in absolute grootte doen afnemen en het verlies aan subsidie zal dus ook minder groot zijn. Daarom kan het in deze gevallen misschien wel waard zijn om van de ene naar de andere situatie te veranderen. Om deze reden krijgen deze een iets minder slechte score op de tewerkstellingsval maar er zullen wel grote verschillen bestaan tussen de verschillende maatregelen. Het opleggen van een maximum zou bijvoorbeeld tot een verschil kunnen leiden dat gelijk is aan nul euro indien zowel met een leefloon als met een minimumloon de berekende subsidie hoger is dan het maximum en tot dit maximum herleid wordt.

⁴⁶ In Winters e.a. (2004) wordt vanaf p.91 zeer gedetailleerd uitgelegd hoe de afbouw van de huursubsidie kan geregeld worden. Er kan bijvoorbeeld linear afgebouwd worden met een percentage lager dan 100% of in plaats van lineair kan een parabolische functie gebruikt worden.

Tabel 36 Verandering inkomen van leefloon naar minimumloon en verandering huursubsidie

In euro	Verandering subsidie (subsidie bij minimumloon - subsidie bij leefloon)	
	Alleenstaande (stad/buitengebied)	Alleenstaande met 2 kinderen (stad/buitengebied)
Verandering loon (minimumloon* -leefloon**)	+518,75	+246,29
<i>Subsidie WQ:</i> Eigen bijdrage = 30% van besteedbaar inkomen	-156/-156	-74/-74
<i>Subsidie RI:</i> Eigen bijdrage= inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur	-416/-341	0/0
<i>Subsidie VI:</i> Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomenscategorie	-250/-250	-150/-150

* Bedrag gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen voor de werknemers van 20 jaar, met 12 maanden anciënniteit: 1 590,64 euro (bron: <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=39004>) sinds juni 2016. Dit is een brutoloon. Hierop wordt 13,07% aan sociale zekerheidsbijdragen afgetrokken. Bedrag geïndexeerd naar 2013 via gezondheidsindex en 13,07% sociale zekerheidsbijdragen afgetrokken: 1 336,11 euro.

** Bedragen leeflonen voor september 2013 (bron: http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_leefloon.htm): 817,36 euro voor een alleenstaande en 1 089,82 euro voor een persoon met gezin ten laste.

Bij deze overwegingen in verband met de armoedeval werden kosten voor kinderopvang of transport niet mee in beschouwing genomen. Deze zijn echter niet direct aan de huursubsidie verbonden maar zullen wel een rol spelen in het geheel. Om deze en andere redenen is het moeilijk het effect op de huursubsidie los te koppelen van het geheel van overwegingen een huishouden zal maken bij de overstap van een situatie waarin het een leefloon ontvangt dan wel een minimumloon.

4.2.2.3 Overgang oud naar nieuw systeem

Ook de overgang van het oude naar nieuwe systeem kan een beoordelingscriterium vormen.

Vermoedelijk zullen de huidige begunstigden ook in het nieuwe systeem begunstigden zijn omdat de huidige inkomensvoorwaarde zeer strikt is alsook de voorwaarde van maximum huurprijzen. Bovendien wonen de huishoudens die nu een huursubsidie ontvangen reeds in een woning die gecontroleerd is op voldoende kwaliteit of in een SVK-woning die ook verondersteld is van voldoende kwaliteit te zijn.

Omdat over de huidige ontvangers van een huurpremie geen inkomensgegevens beschikbaar zijn, kunnen we voor deze groep niet berekenen of ze in aanmerking zouden komen onder de inkomensvoorwaarden voorgesteld voor het nieuwe systeem. Van de huursubsidie-ontvangers is wel het belastbaar inkomen gekend, welke het inkomen van 2006 tot 2013 kan zijn voor de begunstigden van het oude systeem, tot mei 2014, en het inkomen van 2011 tot 2014 voor de begunstigden van het nieuwe systeem. Om na te gaan of deze begunstigden nog steeds in aanmerking zouden komen, wordt het belastbaar inkomen geïndexeerd via de gezondheidsindex naar het jaar 2015, waarop de inkomensgrenzen voor 2016 worden toegepast. Slechts 1 huishouden lijkt niet meer aan de inkomensvoorwaarden te voldoen, namelijk het huishouden met het hoogste belastbaar jaarinkomen voor 2015 (dit huishouden heeft nul personen ten laste). We kunnen dus wel stellen dat ieder huishouden dat begunstigde is onder het huidige systeem ook onder het nieuwe systeem in aanmerking zal komen.

Wat betreft het bedrag dat men aan huursubsidie ontvangt, zal er wel een verandering mogelijk zijn. In het huidige systeem bestaat er geen verband met inkomen bij de berekening van het subsidiebedrag

dus dit zou nieuw ingevoerd dienen te worden. Aan de andere kant wordt er in het huidige systeem wel een maximum huursubsidie opgelegd en deze werd gevolgd in het scenario waarin het budget beperkt wordt via het opleggen van een maximum aan de subsidie. Om een zicht te krijgen op de verandering zullen we de subsidie die de huidige begunstigden ontvangen vergelijken met wat deze huishoudens zouden ontvangen onder het nieuwe systeem (tabel 37). Omdat alle methodes om het bedrag te berekenen uitgaan van besteedbaar maandelijks inkomen en niet van belastbaar inkomen moet het belastbaar inkomen omgezet worden naar het besteedbaar inkomen. We gebruiken hiervoor de gegevens van het Grote Woononderzoek 2013 waar zowel het besteedbaar als het belastbaar inkomen beschikbaar is. De omzettingsfactor is echter afhankelijk van verschillende kenmerken waaronder het type inkomen (het leefloon is bijvoorbeeld niet belastbaar) of van de kinderbijslag die ook niet belastbaar is. We gebruiken de gemiddelde omzettingsfactor uit het GWO 2013 gedifferentieerd naar het aantal personen ten laste. Dit zal echter slechts een benadering van het besteedbaar inkomen geven. Op basis van deze benadering worden de eigen bijdrages berekend en verder wordt dezelfde berekeningswijze gevolgd zoals in de verschillende methodes hierboven gebruikt, namelijk de woonquote-methode, resterend inkomen-methode en de vaste eigen bijdrage variërend per inkomenscategorie-methode. Telkens wordt hiervoor het subsidiebedrag onder het basisscenario berekend volgens de drie manieren om het budget te beperken: opleggen van een maximum huursubsidie, 50% van het basisbedrag nemen of het bedrag berekenen volgens de eenzijdige variant van het systeem met referentiehuren, namelijk waar de feitelijke huurprijs wordt gebruikt indien deze onder de referentiehuurprijs ligt. Voor de huidige begunstigden is de huurprijs gekend alsook of de gesubsidieerde woning in stedelijk of buitengebied gelegen is. De referentiehuurprijzen voor stedelijk of buitengebied kunnen dus gekoppeld worden. Deze huurprijzen werden ook geïndexeerd naar 2015 welk het meest recente jaar is waarover de gegevens van de huursubsidie-ontvangers werden geanalyseerd (zie hoofdstuk 1).

De cijfers in tabel 37 suggereren dat de bedragen onder de nieuwe berekening gemiddeld niet onder de huidige bedragen zullen liggen met uitzondering van het opleggen van een maximum huursubsidie. Dit maximum zou natuurlijk zodanig kunnen aangepast worden dat dit niet het geval is en dat de nieuwe subsidie gemiddeld niet onder de huidige subsidie komt te liggen om de huishoudens niet in betaalbaarheidsmoeilijkheden te brengen. Als we naar de gemiddelde subsidiebedragen kijken en deze vergelijken met de resultaten in tabel 28 vinden we bedragen hoger dan de gemiddelden voor het laagste inkomensquintiel voor de methode gebaseerd op de woonquote en de vaste eigen bijdrage per inkomenscategorie terwijl deze voor de methode van het resterend inkomen dichterbij de buurt liggen van de gemiddelden voor het laagste inkomensquintiel. Dit kan te wijten zijn aan de soms zeer lage berekende besteedbare inkomens die werden gevonden voor de huidige begunstigden afgeleid uit het belastbare jaarinkomen. We hebben deze dan ook slechts proberen te benaderen via het gebruik van gemiddelde omzettingsfactoren per aantal personen ten laste. Alleszins mogen we toch besluiten dat indien de subsidiebedragen afhankelijk, niet alleen van een huurprijs maar ook van het inkomen worden gemaakt, de huidige begunstigden, eerder een hogere dan wel een lagere subsidie zullen ontvangen.

Tabel 37 Gemiddelde subsidiebedragen voor begunstigden huidige huursubsidiesysteem

	Totaal begunstigden	Begunstigden huursubsidie voor mei 2014	Begunstigden huursubsidie vanaf mei 2014
<i>Subsidie WQ:</i>			
Huidige subsidie*	157	160	145
Eigen bijdrage = 30% van besteedbaar inkomen	355	351	372
HS = max. xxx euro	141	140	143
HS = 50% van nodig	177	175	186
HS = eenzijdige variant	252	244	290
Aantal observaties	6 279	5 118	1 161
<i>Subsidie RI (enkel HHs zonder personen ten laste)**:</i>			
Huidige subsidie (enkel HHs zonder personen ten laste)	148	153	125
Eigen bijdrage = inkomen na aftrek minimum benodigd budget zonder huur	370	368	380
HS = max. xxx euro	124	124	125
HS = 50% van nodig	185	184	190
HS = eenzijdige variant	331	327	350
Aantal observaties	3 372	2 787	585
<i>Subsidie VI:</i>			
Huidige subsidie	157	160	145
Eigen bijdrage = vast bedrag variërend per inkomenscategorie	365	363	378
HS = max. xxx euro	141	140	143
HS = 50% van nodig	183	182	189
HS = eenzijdige variant	251	243	283
Aantal observaties	6 275	5 114	1 161

* De gemiddelden wijken af van de cijfers in hoofdstuk 1 omdat de analyse beperkt wordt tot de huishoudens waarvoor het beschikbare inkomen (namelijk belastbaar inkomen) een waarde groter dan 5 heeft.

** Omdat het minimum benodigd budget niet enkel afhankelijk is van het aantal personen ten laste maar ook van de leeftijd van die personen kon het minimumbudget voor de huidige begunstigden enkel vastgesteld worden voor de huishoudens zonder personen ten laste (dus alleenstaanden en samenwonenden zonder kinderen) voor welke het minimum benodigd budget zonder huur respectievelijk 683 en 1 060 euro bedraagt in 2013. Deze bedragen werden ook geïndexeerd naar 2015.

Bron: Eigen berekeningen op basis van het GWO 2013

Welke manier van berekenen of van budget beperken ook wordt gekozen, het benodigde subsidiebedrag ligt steeds hoger dan het huidige bedrag dat wordt besteed aan huurpremie en huursubsidie samen. Het inbouwen van regels die een gemakkelijke verhoging van het budget toelaten is niet voor de hand liggend. Idealiter zou het budget jaarlijks kunnen verhoogd (of verlaagd) worden zonder dat de reglementering telkens moet worden aangepast.

Met een aan te passen reglementering zouden wel bijvoorbeeld aanvankelijk strengere inkomensgrenzen kunnen opgelegd worden die dan geleidelijk versoepeld zouden kunnen worden naar de theoretisch-empirisch of normatief onderbouwde grenzen uit Heylen en Winters (2017) die voor de simulaties werden gebruikt.

Indien de reglementering niet kan worden aangepast, moeten de toelatingsvoorwaarden en berekeningswijze vastliggen (op bijvoorbeeld indexeren na) en moet het benodigd bedrag op een andere manier jaarlijks uitbreidbaar zijn. Dit zou op volgende manieren kunnen:

(1) Verhuisbeweging opleggen:

In dit geval vertrekt men van begunstigden die kwalitatief goed wonen of (willen en kunnen) verhuizen naar zulke woning (dus de kwaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd). Het budget wordt dan verhoogd naarmate er verhuisd wordt en/of het kwalitatief aanbod uitgebreid wordt. In plaats van enkel de vrager te stimuleren (die moet verhuizen om in aanmerking te komen voor een huursubsidie) kan men ook de aanbieder stimuleren om zijn woning kwalitatief te verbeteren. Ook al is hiervoor ook een hoger budget nodig dan wat beschikbaar is, de instroom zal niet vanaf het begin 100% zijn mede omdat de kwaliteit van de woningen moet worden gecontroleerd (zie verder punt 3).

(2) First come first served:

Totaal benodigd subsidiebedrag is jaarlijks te verhogen tot iedereen die er nood aan heeft, de subsidie kan ontvangen. Zolang het subsidiebudget te klein is om alle potentiële begunstigden te kunnen bedienen, kan men elk jaar stoppen met subsidies toekennen wanneer het beschikbare budget op is. Dit is vergelijkbaar met het systeem in de Verenigde Staten en dit zal dus een vraagoverschot en wachtlijsten creëren. Omwille van de horizontale billijkheidsprincipes is dit moeilijk verdedigbaar.

(3) Aanleggen van een pool van kwaliteitsvolle woningen:

Aansluitend bij optie (1) zou men een pool van kwalitatieve woningen (zoals de woningen waar de huidige begunstigden in wonen en de SVK-woningen) kunnen aanleggen die jaarlijks zou worden uitgebreid naargelang er budget beschikbaar komt. De huursubsidie zou dan enkel van toepassing zijn op deze pool van gecontroleerde woningen, die jaarlijks uit te breiden is zodat meer huishoudens in aanmerking kunnen komen. Zoals eerder besproken zou dit ook inhouden dat een gecontroleerde woning een soort van kwaliteitslabel krijgt en verhuurd mag worden aan een huishouden dat een huursubsidie ontvangt. Deze woningen kunnen door particuliere of institutionele eigenaars verhuurd worden, al dan niet via een intermediaire organisatie, en deze eigenaars kunnen hier al dan niet voor gestimuleerd worden.

4.3 Besluit

In dit hoofdstuk werden verschillende mogelijkheden voor een nieuw systeem van huursubsidies voorgesteld en geëvalueerd. De modaliteiten die het nieuwe systeem zouden kenmerken werden ingedeeld in niet-veranderlijke en veranderlijke modaliteiten. Gebaseerd op de informatie uit vorige hoofdstukken en input uit de begeleidingsgroep voor deze opdracht werden de volgende modaliteiten als niet-veranderlijk beschouwd: (1) doelgroep: er wordt een inkomensvoorwaarde opgelegd die gebaseerd is op een onderzoek naar wat de inkomensvoorwaarde zou moeten zijn voor een subsidie die de betaalbaarheid van huren wil verbeteren, er wordt een vermogensvoorwaarde opgelegd, verder wordt ook een maximum huurprijs vastgelegd; (2) bedrag van de subsidie en het verband met de referentiehurprijs: er werd tijdens een begeleidingsgroep voor deze opdracht door de leden unaniem gekozen voor een systeem met referentiehurprijzen omdat er gevreesd werd voor mogelijke huurprijsstijgingen in het betreffende segment van de Vlaamse huurmarkt. Daarenboven gaat dit systeem van referentiehurprijzen ook mogelijke overconsumptie tegen. Er wordt wel een beperking opgelegd, namelijk dat de subsidie moet besteed worden aan wonen. Daarom, indien de subsidie hoger blijkt dan de feitelijke huurprijs die betaald wordt, wordt de subsidie naar onder herzien ten belope van de feitelijke huurprijs; (3) andere uitvoeringsaspecten: het programma moet lopen zolang de nood bestaat, de subsidie moet gemakkelijk meeneembaar zijn, er moet regionaal gedifferentieerd worden (inzake maximum en referentiehurprijzen) om de horizontale rechtvaardigheid te bewaren. Aan de andere kant is regionale differentiatie wel administratief belastend. Tools zoals de huurschatter op andere opvolging van prijzen kunnen hier mogelijk hulp bieden. Bij een systeem van referentiehurprijzen wordt gewoonlijk ook aan huurder uitbetaald. De huidige koppeling aan de sociale huisvesting (het verplicht inschrijven op wachtlijst) zou best verdwijnen omdat dit de keuzevrijheid beperkt. Het

systeem moet zo transparant en eenvoudig mogelijk zijn en duidelijk gecommuniceerd. Er wordt gestreefd naar 100% take-up.

Wat wel als veranderlijk werd beschouwd is of er al dan niet een kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt om in aanmerking te komen voor een huursubsidie. Om in aanmerking te komen moet de gesubsidieerde woning van adequate kwaliteit zijn. Verder werd ook het verband met inkomen in de formule voor de berekening van het huursubsidiebedrag als veranderlijk beschouwd. Anders gezegd, wat als een redelijke eigen bijdrage aan de (referentie)huur wordt beschouwd, wordt op drie verschillende manieren, maar steeds afhankelijk van het inkomen, berekend. Een eerste scenario was gebaseerd op de betaalbaarheidsindicator van de woonquote waar wordt bepaald dat een huishouden dat meer dan 30% van zijn besteedbaar inkomen aan huren spendeert, onbetaalbaar woont. Dus daaruit werd een eigen bijdrage van 30% van het besteedbaar inkomen afgeleid. In de sociale huursector wordt 22% van het belastbaar inkomen als vertrekpunt genomen en geldt er een minimale eigen bijdrage. Het tweede scenario was gebaseerd op de indicator van het resterend inkomen. Daar kan de eigen bijdrage gelijk gesteld worden aan wat er overblijft aan besteedbaar inkomen nadat een minimum budget dat nodig is om menswaardig te leven (zonder huren) hiervan afgetrokken werd. Tot slot hebben we ook een scenario bepaald waar er een vaste eigen bijdrage geleverd moet worden die afhankelijk is van de inkomenscategorie waarin het huishouden valt. Verder worden er telkens drie manieren gebruikt om het budget te beperken. Ten eerste wordt er een maximum opgelegd aan de huursubsidie welke aanleunt bij de berekening van de bestaande Vlaamse huursubsidie. Ten tweede wordt het bedrag berekend onder het basisscenario naar beneden herzien als een percentage, in de simulaties is dat de helft van wat nodig is in de basisberekeningen. Ten derde wordt de éézijdige manier van subsidieberekening onder het systeem van referentiehuren gebruikt. Dit houdt in dat wanneer de feitelijke huurprijs lager is dan de referentiehurprijs toch de feitelijke huurprijs gebruikt om het subsidiebedrag te berekenen. Voor huishoudens met een feitelijke huurprijs lager dan de referentiehurprijs zal dit dus leiden tot een lagere subsidie.

Deze veranderlijke modaliteiten leiden tot heel wat verschillen in het percentage huishoudens dat in aanmerking komt voor de subsidie als in het totaal benodigde bedrag om iedereen die in aanmerking komt van een subsidie te voorzien. Wanneer enkel de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarde, waarbij de maximum huurprijs 30% hoger mag liggen dan de referentiehurprijs, worden gehanteerd komt 39% van alle private huurders in aanmerking voor een huursubsidie. Dit is een ondergrens omdat ook de huurders die via een SVK-kantoor huren eigenlijk huren op de private huurmarkt maar in het Grote Woononderzoek beschouwd werden als sociale huurders. Indien de kwaliteitsvoorwaarde toegevoegd wordt, komt er slechts 15% huishoudens in aanmerking. Het budget varieert van 70 miljoen euro onder het sterk budgetbeperkte scenario waar de kwaliteitsvoorwaarde geldt tot 430 miljoen euro in de scenario's waar de eigen bijdrage gelijk is aan 30% van het besteedbaar inkomen of aan het resterend inkomen nadat voor andere voorzieningen dan huren werd gecorrigeerd, zonder het budget te beperken en zonder dat de kwaliteitsvoorwaarde geldt.

De verschillende scenario's hebben ook verschillende effecten op de doelen betaalbaarheid en verticale herverdeling. Afhankelijk van welke indicator wordt gevolgd kunnen verschillende conclusies getrokken worden. Inzake het verbeteren van de woonquote-indicator lijken de daarop gebaseerde methodes het beter te doen dan de methode van het resterend inkomen. Maar anderzijds doen deze methodes het niet slechter dan de methode van het resterend inkomen inzake de betaalbaarheidsindicator van het resterend inkomen. Het budget beperken heeft negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid maar gemiddeld gezien lijkt dit negatieve effect het minst groot te zijn indien wordt gekozen voor de éézijdige variant van het referentiehurprijsstelsel. Het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde heeft ook negatieve effecten op het verbeteren van de betaalbaarheid.

Wat het verticale verdelingseffect betreft zijn de scenario's dop basis van het resterend inkomen, het best verdelend naar het laagste inkomensdeciël. Dit effect is minder sterk wanneer de kwaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd. Vooral het basisscenario en van de budgetbeperkende scenario's deze waar

de subsidie gehalveerd wordt en de eenzijdige variant van het referentiehurstelsel, lijken best naar het laagste deciel te verdelen. Wanneer het budget echter beperkt wordt via het opleggen van een maximum aan de huursubsidie wordt overal een sterke daling gevonden van het aandeel dat ten goede komt van het laagste inkomensdeciel.

Verder zijn er ook verschillen in effecten die niet gesimuleerd werden zoals naar de doelen armoedevermindering en administratieve eenvoud of naar de efficiëntieprincipes zoals het vermijden van de tewerkstellingsval of het bewaken van de keuzevrijheid. Wanneer de éénzijdige variant van het referentiehurprijsstelsel wordt gebruikt moet rekening gehouden worden met het feit dat er prijsopdrijvende effecten en overconsumptie kan optreden in het gebied waar de feitelijke huurprijzen onder de referentiehuurprijs liggen. Ook de keuzevrijheid zal in dit geval beperkter zijn.

Met de simulaties en de kwalitatieve beoordelingsmechanismen samen zou men moeten kunnen kiezen voor een bepaald scenario afhankelijk van of men kiest voor meer eenvoud, meer verticale verdeling naar onder toe, meer effect op één van beide betaalbaarheidsindicatoren etc.

5. SAMENVATTING EN BESLUITEN

Dit onderzoek werd opgezet om als basis te dienen voor het ontwikkelen van een nieuw systeem van huursubsidies in Vlaanderen. Dit is gebaseerd op het beleidsvoornemen om het Vlaams huursubsidiestelsel een grotere rol toe te kennen in het woonbeleid (Homans, 2015: 20). Het doel van dit onderzoek was om op basis van gegevens over het huidige stelsel van huursubsidies/huurpremies en de theoretische en empirische literatuur over modaliteiten en beoordelingscriteria voorstellen te formuleren voor een nieuw huursubsidiestelsel. Het betreft dus geen ex-post evaluatie van het bestaande stelsel van huursubsidies in Vlaanderen, maar een ex-ante evaluatie met het oog op het ontwikkelen van een nieuw systeem.

Een huursubsidie is een expliciete subsidie voorzien voor huurders met de bedoeling om de betaalbaarheid van wonen te verbeteren (Yates, 2012). Ze leidt dus tot een relatieve prijsverlaging van de huurwoning en is daarenboven inkomensafhankelijk (Winters et al., 2004). In deze opdracht hebben we onderzocht hoe het verband tussen de huursubsidie en inkomen kan geformuleerd worden. Op basis van de gegevens van het Grote Woononderzoek 2013 werden de te verwachten effecten rond omvang van de doelgroep en verdeling van de potentiële begunstigden, benodigde subsidiebedragen, veranderingen in de betaalbaarheid en verticale verdeling geschat.

Het onderzoek leidde op basis van de literatuur tot voorkeur voor bepaalde modaliteiten van huursubsidies. De begeleidingsgroep voor deze opdracht kon deze voorkeur volgen en ging er mee akkoord deze modaliteiten te gebruiken voor alle scenario's die verder in het onderzoek werden uitgewerkt en waarvan de effecten werden gesimuleerd. Dit had onder meer tot gevolg dat referentiehuurprijzen (en niet feitelijke huurprijzen) werden gebruikt in de formule van de berekening van het bedrag waar een huishouden recht op heeft. In de scenario's die uitgewerkt werden, varieert het subsidiebedrag dus volgens een referentiehuurprijs en volgens het inkomen. Modaliteiten waarvoor op basis van de literatuur geen duidelijke voorkeur kon worden uitgesproken, werden op veranderlijke wijze in de simulaties opgenomen. Zo werden simulaties uitgevoerd met en zonder de voorwaarde dat de subsidieontvanger moet wonen in een woning van voldoende kwaliteit en werden verschillende manieren gebruikt voor de berekening van de eigen bijdrage van de huurder aan het betalen van de (referentie)huurprijs. Er werden ook verschillende manieren voorgesteld om de budgettaire kost in te perken.

We bespreken nu achtereenvolgens de besluiten uit elk hoofdstuk.

5.1 Informatie over het bestaande systeem van huursubsidies/huurpremies (hoofdstuk 1)

Er bestaat in Vlaanderen reeds een systeem dat twee vormen van subsidies combineert, namelijk de huurpremie en de huursubsidie. In dit systeem werden recentelijk enkele veranderingen aangebracht. De gevolgen van deze aanpassingen voor de omvang van de doelgroep en de hoogte van de subsidie werden in dit onderzoek in beeld gebracht.

In het huidige systeem, waar de huursubsidie een derde van de feitelijke huur bedraagt, bestaat er geen verband tussen de hoogte van de subsidie en het inkomen. Nochtans wordt dit als een kenmerk van huursubsidies om de betaalbaarheid te verbeteren aangegeven. Voor de veranderingen aan het huidige systeem in 2014 bestond er wel een verband met inkomen. De subsidie was hoger indien men in een lagere inkomenscategorie viel (met een basissubsidie, een subsidie die 50% hoger was en een subsidie die 100% hoger was dan de basis). Waar de oude subsidie enkel een link had met inkomen en niet met de huurprijs, is de huidige subsidie enkel afhankelijk van de feitelijke huurprijs. Wie een hogere huurprijs betaalt, komt in aanmerking voor een hogere subsidie.

Door de veranderingen (waaronder het verlies van het verband met inkomen) ontvangen de armste drie inkomensdecien nu een lagere subsidie dan voor mei 2014 toen de aanpassingen van kracht werden. Deze onderste drie decien werden bevoordeeld onder het oude stelsel. De huishoudens in het vierde deciel ontvangen nu een hogere subsidie dan voordien. De verandering reflecteert zich ook in kenmerken van het huishouden die verbonden zijn met inkomen zoals leeftijd (jong, oud) of gezinstype. Onder het oude huursubsidiestelsel werden eenoudergezinnen relatief het meest bevoordeeld (omdat ze een lager inkomen hadden) terwijl het onder het nieuwe stelsel de koppels met kinderen zijn die het hoogste huursubsidiebedrag ontvangen (omdat ze een hogere huur betalen). Indien men dus de subsidie wil verbinden met de betaalkracht, is een verband met inkomen aan te raden.

Naar verdeling van de ontvangers over inkomensdecien bleek er geen verandering opgetreden. Zelfs al verliest men in het huidige systeem de link met inkomen in de berekening van het bedrag, de inkomensdecien die bepaalt of een huishouden recht op de subsidie heeft of niet, wordt wel behouden en deze varieert niet naargelang men een alleenstaande of koppel is. Het zou aan te raden zijn om de inkomensgrenzen wel te laten variëren over gezinstype omdat koppels anders nauwelijks in aanmerking kunnen komen (zie ook Heylen & Winters, 2017). Er is met de wijziging in mei 2014 ook een zeer sterke leeftijdsverschuiving opgetreden met een sterke toename van het aandeel dat zich in de jongste leeftijdsgroep bevindt.

Er lijkt in het huidige stelsel een groot probleem van non-take-up te bestaan, zowel door het grote aantal weigeringen of niet-toegang maar ook door het niet aanvragen van de subsidie. Dit is een probleem dat zeker een aandachtspunt verdient in de voorstellen voor een nieuw huursubsidiestelsel. Indien de toegankelijkheid van het stelsel niet alleen laag, maar daarenboven ongelijk is, doordat het bepaalde groepen huishoudens anders beïnvloedt, kan het ook tot horizontale onrechtvaardigheid leiden. In dit geval worden bepaalde groepen huishoudens meer waarschijnlijk uitgesloten van het systeem omdat ze de subsidie niet kennen of niet (kunnen/willen/mogen) aanvragen. Onderzoek naar deze problematiek en de oorzaken ervan maakte geen deel uit van deze onderzoeksopdracht, maar tijdens de vergaderingen van de begeleidingsgroep werd er herhaaldelijk op gewezen. Inmiddels heeft de Vlaamse Woonraad de knelpunten met het huidige stelsel geïnventariseerd op basis van knelpunten, bedenkingen en ideeën aangereikt door praktijkwerkers (Vlaamse Woonraad, 2017).

5.2 Informatie uit de theoretische literatuur: modaliteiten en beoordelingscriteria (hoofdstuk 2)

Verder werd er in de literatuur gekeken naar wat een huursubsidie juist inhoudt, de modaliteiten van een huursubsidie en de beoordelingscriteria die gebruikt worden om beslissingen te treffen over de modaliteiten. Daarvoor werd eerst de theoretische literatuur geraadpleegd.

Vooreerst vinden we zo de mogelijke doelen van een huursubsidie in de theorie van de verzorgingsstaat in navolging van Barr (1998). De mogelijke doelen kunnen ook gerelateerd worden aan de kenmerken (of modaliteiten) van een huursubsidie.

Ten eerste kan verticale rechtvaardigheid een doel zijn. Dit betekent dat er een billijke verdeling van inkomen wordt nagestreefd. Indien betaalbaarheidsproblemen worden veroorzaakt door inkomensongelijkheden, kan verticale herverdeling aangewezen zijn. Verticale herverdeling, onder andere via een huursubsidie, zorgt er namelijk voor dat wonen meer betaalbaar wordt voor huishoudens met lagere inkomens. De effecten voor armoedevermindering zullen groter zijn als er rekening wordt gehouden met de overige noodzakelijke uitgaven van een huishouden bij de berekening van de huursubsidie. De effectiviteit inzake verticale herverdeling is maximaal als de mogelijkheid tot maatwerk maximaal is en dit wordt bereikt door het subsidiëren van de feitelijke huurprijs. Echter, het subsidiëren van de feitelijke huurprijs gaat vaak gepaard met een prikkel tot overconsumptie in de zin dat een grotere of duurdere woning zal worden gehuurd dan nodig. Een oplossing daarvoor is een maxi-

mum op te leggen aan de feitelijke huurprijs. Maar dit heeft dan weer het nadeel dat een te lage maximum prijs de toegang tot het stelsel bemoeilijkt en de keuzevrijheid beperkt, met name als er onvoldoende aanbod is aan deze prijs.

Een andere oplossing is het gebruik van referentiehuurprijzen. Een referentiehuurprijs is een huurprijs die wordt gebruikt voor de berekening van het subsidiebedrag maar die lager of hoger kan zijn dan de werkelijke huurprijs. De referentiehuurprijs kan het gemiddelde, de mediaan of een ander percentiel zijn van de huurprijzen in een bepaalde regio. Een ex ante subsidie die gebaseerd is op de referentiehuurprijzen biedt voldoende keuzevrijheid en prikkelt het 'shop around' gedrag: de ontvanger van de huursubsidie zal gaan zoeken naar de beste prijs-kwaliteit verhouding. Dit is ook de reden waarom dergelijke huursubsidie minder tot stijging van de huurprijs leidt dan bij gebruik van feitelijke huurprijzen. Indien de referentiehuurprijs daarenboven niet te laag wordt gesteld, hoeft de verbetering van de betaalbaarheid niet (veel) minder groot te zijn dan in het geval men feitelijke huurprijzen gebruikt.

Ook voor de inkomensafhankelijkheid van de huursubsidie is een spanningsveld waar te nemen dat in beginsel van toepassing is op alle typen van huursubsidieregelingen. Het inkomensafhankelijke karakter kan namelijk de zogenoemde armoede- of werkloosheidsvallen veroorzaken. Daarmee is bedoeld dat het bijkomend inkomen dat het gevolg is van het aanvaarden van werk of meer werk (deels) verdwijnt doordat de tegemoetkoming wordt afgebouwd, wat zo een negatieve prikkel geeft om (meer) werk te aanvaarden. De wijze waarop de inkomensafhankelijkheid vorm wordt gegeven, bepaalt de mate van deze prikkel, maar ook de mate waarin de gelijkheid tussen ontvangers met gelijke inkomens wordt gewaarborgd. Overwegingen van het bereiken van de doelen (meer betaalbaar, minder armoede) en efficiëntie vragen om balans.

Horizontale billijkheid houdt in dat huishoudens in gelijke omstandigheden (zoals het hebben van een zelfde woonnood) gelijke toegang tot de subsidie hebben. De mate van horizontale billijkheid (of gelijkheid van kansen) van een stelsel is afhankelijk van een heel deel kenmerken van de regeling. Als de doelgroep is vastgesteld en horizontale rechtvaardigheid wordt toegepast, zou de huursubsidie in principe ook eigendomsneutraal moeten zijn. Met eigendomsneutraal wordt bedoeld dat een huurder in dezelfde situatie als een eigenaar eenzelfde subsidie geniet. Om dezelfde reden zou men de expliciete huursubsidie (in de private huur) gelijk kunnen schakelen met de impliciete huursubsidie in de sociale huisvesting. Dit zou betekenen dat zowel de inkomensgrenzen om toegelaten te worden tot de sociale huur en tot de huursubsidie dezelfde zouden zijn. Verder zou dit inhouden dat de expliciete en impliciete subsidiebedragen op dezelfde manier berekend worden en dus even hoog zijn voor gelijke huishoudens die in gelijke woningen wonen.

Verder kan een huursubsidie bij het toepassen van het beginsel van horizontale kansengelijkheid geen tijdelijk instrument zijn: zolang dezelfde omstandigheden gelden (de woonlasten zijn 'onbetaalbaar'), blijft hetzelfde recht op de subsidie bestaan. Dit geldt ook voor de regionale differentiatie van de huursubsidie. Als er bijvoorbeeld verschillen in feitelijke huurprijzen bestaan, dan zouden deze ook hun weerslag moeten vinden in de referentiehuurprijzen. Verder speelt bij horizontale billijkheid de meeneembaarheid van de huursubsidie van de oude naar de nieuwe woning. De ex-ante varianten gebaseerd op de referentiehuurprijs, zijn meeneembaar. Bij ex-post subsidies, waarbij de feitelijke huurprijs wordt gebruikt is dit minder vanzelfsprekend. In het laatste geval is de subsidie immers woningafhankelijk (een andere woning heeft een andere huurprijs) en zal bij een nieuwe woning opnieuw bepaald moeten worden.

Andere modaliteiten die gerelateerd kunnen zijn aan bepaalde doelstellingen of beoordelingscriteria zijn de transparantie om niet-gebruik en uitval te voorkomen; de eenvoud en controle (tegen misbruik) binnen het systeem om de uitvoerbaarheid ten volle te garanderen; het opleggen van maxima inzake huurprijzen om prijsopdrijving tegen te gaan. Voor het tegengaan van prijsopdrijving is ook het gebruik van referentiehuurprijzen aangeraden.

Verder bestaat ook de vraag of de huursubsidie aan de verhuurder of de huurder moet worden uitbetaald. Vanuit het type huursubsidie bekeken, ligt het bij de ex-ante varianten voor de hand dat de huurder de subsidie direct ontvangt, terwijl er bij het type waarmee de feitelijke huur wordt gesubsidieerd, een keuze ontstaat. Uitbetaling aan de huurder kan mogelijk voorkomen dat de huurder gestigmatiseerd wordt, wat ongewenst is vanuit het doel van sociale integratie. Ook vanuit het doel om prijsopdrijving tegen te gaan, is uitbetaling aan de huurder gewenst.

Bij sommige modaliteiten kunnen er dus verschillende redeneringen worden onderscheiden die pleiten voor het ene of het andere. Bijvoorbeeld pleit het beste maatwerk (via feitelijke huurprijs) voor de beste verwachte resultaten inzake verbeteren van de betaalbaarheid, maar leidt dit anderzijds tot mogelijkheden om meer dan nodig te consumeren of tot prijsopdrijvende effecten.

5.3 Praktisch: hoe de huursubsidie te ontwerpen? (hoofdstuk 3)

In dit hoofdstuk vertrokken we van de beoordelingscriteria uit het vorige hoofdstuk en bekeken hoe deze het praktische ontwerp van de subsidie beïnvloeden. De beoordelingscriteria kunnen ingedeeld worden in de criteria die gebaseerd zijn op de doelen, deze die gebaseerd zijn op de principes van billijkheid, en deze die gebaseerd zijn op de principes van efficiëntie. Deze criteria hebben in eerste instantie een invloed op de doelgroepafbakening en de hoogte van de subsidie in relatie tot inkomen en de referentiehuurprijs, maar beïnvloeden ook andere modaliteiten. Verder werd de empirische literatuur geraadpleegd over bijvoorbeeld het werkelijk vinden van inefficiënties zoals prijsstijgingen of overconsumptie.

5.3.1 Doelgroep

Een eerste en voor de hand liggend uitgangspunt is dat een goed stelsel van huursubsidies moet tegemoet komen aan de beleidsdoelen. De doelen van het woonbeleid zijn betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid. Daarnaast vervult een huursubsidie een functie in het bestrijden van armoede. De afbakening van de doelgroep moet in lijn zijn met deze beleidsdoelen.

Om het doel 'betaalbaarheid' te garanderen moet eerst onderzocht worden welke huishoudens met betaalbaarheidsproblemen kampen om zodoende de doelgroep te kunnen afbakenen. Indien de betaalbaarheidsproblemen gelinkt zijn aan ongelijkheden in inkomen, zullen inkomensgrenzen opgelegd moeten worden. Als men de verticale gelijkheid maximaal wil nastreven, zal men de subsidie zeer selectief moeten richten op de huishoudens die deze het meest nodig hebben. Het inkomensconcept dat wordt gebruikt en de grenzen en hoe deze variëren over bepaalde huishoudtypes zijn hier zeer relevant.

Ook vermogensgrenzen worden mee opgenomen omdat vermogen mee de economische draagkracht van een huishouden bepaalt. Idealiter zijn dat grenzen voor het financiële vermogen dat gemakkelijk liquide kan worden gemaakt. Maar wanneer gegevens hierover niet gemakkelijk beschikbaar zijn, kan het onroerend vermogen als benadering worden gebruikt. Dit is dan een woning of grond. Hoewel veel armen wel degelijk een eigen woning bezitten maar er dan meestal wel in wonen en niet huren, zal deze informatie toch bij gebrek aan informatie over financiële vermogens gebruikt worden om de doelgroep die in aanmerking komt voor een huursubsidie af te bakenen.

Indien het doel kwaliteitsvol wonen of kwaliteitsverbetering een rol speelt, kunnen er kwaliteitsvoorwaarden worden gesteld. Hier stelt zich een discussiepunt. In de begeleidingsgroep pleitten sommige belanghebbenden ervoor dat enkel huishoudens die in een kwaliteitsvolle woning wonen in aanmerking komen om steun te krijgen. De reden hiervoor is dat zo van de huursubsidie een stimulans uitgaat tot kwaliteitsverhoging. Daarnaast is het politiek moeilijk verdedigbaar dat wonen in een woning die niet aan de minimale kwaliteitsvoorwaarden voldoet, gesubsidieerd wordt door de overheid. Anderen vinden dat ook de huishoudens die niet voldoende kwaliteitsvol wonen, toch in aanmerking kunnen komen voor steun om hun betaalbaarheidssituatie te verbeteren, omdat dit niet altijd

de keuze van de huishoudens is om zo te wonen. Het kwaliteitsvol aanbod kan te beperkt of te duur zijn. De keuze tussen beide is een politieke beslissing.

5.3.2 Hoogte van de subsidie

Huursubsidies tonen meestal een verband met de huurprijs en met inkomen. Bij de huurprijs is er de keuze tussen het gebruik van de feitelijke huurprijs en het gebruik van een referentiehuurprijs. Bij het verband met inkomen gaat het in principe over hoe groot de eigen bijdrage aan de huur kan of moet zijn.

In het kader van de verticale billijkheid wordt er gekozen voor een subsidiebedrag dat een negatief verband heeft met inkomen: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de eigen bijdrage aan de huur en hoe lager de subsidie. Het verband met inkomen kan op verschillende manieren uitgedrukt worden, afhankelijk van welke betaalbaarheidsindicator men volgt. Indien men bijvoorbeeld de indicator op basis van de woonquote gebruikt, kan men ervan uitgaan dat een redelijke eigen bijdrage van het huishouden 30% van het besteedbaar inkomen is. Volgens deze 'woonquote-indicator' woont een huishouden niet betaalbaar indien de huurprijs meer dan 30% van het inkomen bedraagt. Wanneer men de indicator van het resterend inkomen volgt, zal een redelijke eigen bijdrage gebaseerd zijn op het inkomen waarvan de uitgaven voor andere noodzakelijke behoeften zijn afgetrokken. Deze laatste indicator sluit nauwer aan bij een benadering die ook armoedebestrijding tot doel heeft. Zoals eerder gezegd veroorzaakt het verband met inkomen mogelijke tewerkstellingsvallen (armoedeval en werkloosheidsval). Om te vermijden dat huishoudens niet of niet méér gaan werken, is de marginale druk van bijkomend inkomen op de huursubsidie best niet te hoog en wordt de steun slechts geleidelijk afgebouwd. Het verlies is het grootst indien men de subsidie berekent volgens de methode van het resterend inkomen. In dit geval wordt de extra verdienste namelijk helemaal teniet gedaan door een even groot verlies aan subsidie. Wordt de subsidie berekend volgens de methode van de woonquote, dan blijft er netto toch een voordeel. Omdat in de studies die dit aspect onderzocht hebben dergelijke tewerkstellingsvallen niet zijn teruggevonden, lijkt het niet nodig hiermee rekening te houden bij het ontwerp van de huursubsidie.

De voor- en nadelen van het gebruik van feitelijke of referentiehuurprijzen werd hierboven reeds besproken. Omdat een huursubsidie gebaseerd op feitelijke huurprijzen als nadeel kan hebben dat dit prijsstijgingen veroorzaakt of prikkels tot overconsumptie levert, kan gekozen worden voor de referentiehuurprijs. Vooral in een omgeving waar woningen in het betaalbare segment schaars zijn, zoals in Vlaanderen, is de kans op prijsstijgingen reëel. Dit effect kan zich ook uitbreiden naar niet-begunstigden van de huursubsidies en daar nieuwe betaalbaarheidsproblemen veroorzaken. Prijsstijgingen bij het invoeren of veranderen van huursubsidies zijn ook in onderzoek hieromtrent gevonden en kunnen dus een reden zijn om voor referentiehuurprijzen te kiezen. Wanneer referentiehuurprijzen worden gehanteerd, kan de huursubsidie de betaalbaarheid slechts garanderen indien ze niet te laag zijn gesteld en wanneer er voldoende aanbod van huurwoningen met of onder deze prijs beschikbaar is.

Ook wanneer overconsumptie een bezorgdheid is in de zin dat de huursubsidie kan aanzetten tot het huren van een te grote of te luxueuze woning, kunnen voor de huurprijzen best referentiehuurprijzen worden gebruikt. Ook kunnen maximum huurprijzen opgelegd worden, of moet de woning van 'passende' kwaliteit bevonden worden. 'Passend' is hier bedoeld in de zin van 'niet te groot' of 'niet te luxueus', wat dus een controle op de woningkenmerken inhoudt. Voor het bestaan van overconsumptie is er geen bewijs in de studies die hierover gevonden werden.

Indien zoveel mogelijk keuzevrijheid wordt beoogd, is een huursubsidie gebaseerd op referentiehuren beter dan een huursubsidie gebaseerd op feitelijke huurprijzen. Maar om die keuzevrijheid (en de betaalbaarheid) te garanderen mogen referentiehuurprijzen en eventuele maximum huurprijzen niet te strikt zijn opgesteld.

5.3.3 Andere modaliteiten

Indien men de horizontale billijkheid wil respecteren, moet het overheidsbudget voor de huursubsidie behoeftegeleid zijn, dus alle huishoudens die aan de voorwaarden voldoen, ontvangen de subsidie. Indien er geen financiële ruimte is voor een behoeftegeleid budget, kan er op verschillende manieren gebudgetteerd worden. Een eerste manier is dat ieder huishouden dat in aanmerking komt, recht heeft op de subsidie, maar dat dit wordt gecompenseerd door het inkrimpen van het budget op een andere plaats binnen het beleidsdomein voor wonen. In Vlaanderen zou bijvoorbeeld via een reductie van de woonbonus meer budget gecreëerd kunnen worden voor huursubsidies.

Naast dergelijke 'impliciete' budgettering kan de budgettaire haalbaarheid worden nagestreefd door het beschikbare budget voor de huursubsidie zelf te beperken. Zo kan het benodigde budget beperkt worden door maximum subsidiebedragen vast te stellen of bijvoorbeeld niet automatisch te indexeren. Maar dit heeft dan weer gevolgen voor de betaalbaarheid en woonzekerheid van de gerechtigden. Om de betaalbaarheid blijvend te garanderen, zal het bedrag van de subsidie periodiek aangepast moeten worden om veranderingen in inkomen of huurprijzen op te vangen. Wanneer referentiehuren worden gebruikt, kan de budgettaire kost beperkt worden door deze eenzijdig te maken, wat betekent dat indien de feitelijke huurprijs kleiner dan de referentiehuurprijs is, de feitelijke huurprijs gebruikt wordt om de subsidie te berekenen. Maar dit heeft gevolgen voor de keuzevrijheid en zal mogelijks prijsopdrijvende effecten tot gevolg hebben in het huurmarktsegment waar de feitelijke huurprijzen onder de referentiehuurprijzen liggen.

Hoger werd al ingegaan op de redenen om kwaliteitsvoorwaarden op te leggen. Dergelijke voorwaarde heeft tot gevolg dat de doelgroep sterk gereduceerd wordt en heeft dus ook een grote budgettaire weerslag. Hoe streng de voorwaarde is, bepaalt de budgettaire impact. Wordt een kwaliteitscontrole uitgevoerd, dan heeft dit uiteraard ook een administratieve kostprijs. Voor de huurder in kwestie brengt het controleren van de kwaliteit nadat de woning in huur is genomen onzekerheid mee over het bedrag dat kan worden gespendeerd aan huur. Daarom kan worden gezocht naar manieren om al voorafgaand aan de verhuring die controle uit te voeren. Dit biedt tegelijkertijd mogelijkheden om het budget voor de huursubsidie onder controle te houden of gecontroleerd te laten stijgen. Een ex ante controle van de kwaliteit wordt nu al toegepast bij SVK-verhuringen. Het systeem van gesubsidieerde verhuring via een intermediair (zoals, maar niet beperkt tot een SVK) kan worden uitgebreid. De garantie op subsidie (gecombineerd met het wegvallen van een aantal voorwaarden in het huidige stelsel) zou nieuwe verhuurders kunnen aantrekken en mogelijk ook kunnen aanzetten tot meer groot-schalige investeringen in de private huur. In dit geval blijft de huursubsidie wel gekoppeld aan een woningtoewijzing volgens het sociaal huurbesluit. Een andere optie is evenzeer het ex ante controleren van de woningkwaliteit, maar dit niet te koppelen aan een verhuring volgens het sociaal huurbesluit. Het komt er dan op neer dat een pool van woningen wordt aangelegd waarop een huursubsidie van toepassing is. Huurders die voldoen aan de overige voorwaarden, weten dan voorafgaand aan hun beslissing of ze voor deze woning een huursubsidie kunnen krijgen. Voor verhuurders biedt dit het voordeel dat de kans op betaalbaarheidsproblemen bij huurders afneemt.

Als men iedereen dezelfde kans wil bieden een woning te vinden in de regio waar hij zoekt of woont (dus keuzevrijheid vooropstelt), worden referentiehuurprijzen idealiter op een laag regionaal niveau berekend (dus worden regionaal/lokaal gedifferentieerd). Regionale differentiatie respecteert zo het best de horizontale billijkheid. Het laat de begunstigde de keuze van locatie toe. Ook kan regionale differentiatie het prijsopdrijvend effect tegengaan.

Voor het vermijden van non-take-up (in het kader van horizontale billijkheid) moet de regeling gekend, transparant, duidelijk en eenvoudig zijn. Een duidelijke en goed-werkende administratie zorgt er ook voor dat vrees voor verkeerde berekeningen, te lang wachten, teveel moeten terugstorten etc. geen aanleiding is tot het niet overgaan naar een andere arbeidssituatie.

5.4 Mogelijkheden voor een nieuw systeem (hoofdstuk 4)

Uiteindelijk werden verschillende mogelijkheden voor een nieuw systeem van huursubsidies voorgesteld en geëvalueerd. De modaliteiten die het nieuwe systeem zouden kenmerken, werden ingedeeld in niet-veranderlijke en veranderlijke modaliteiten. De niet-veranderlijke modaliteiten konden redelijk eensluidend uit de besluiten van vorige delen van de studie gehaald worden. Modaliteiten waarover meer discussie bestaat, of waarvoor de keuze sterk bepaald is door het uitgangspunt of doel, werden op verschillende mogelijke manieren in de scenario's verwerkt. Een volgende stap was het verder concretiseren van de verschillende mogelijke modaliteiten, zoals de afbakening van de doelgroep en de hoogte van de subsidie.

5.4.1 Doelgroep

Voor het afbakenen van de doelgroep is verder gewerkt op onderzoek van het Steunpunt Wonen naar inkomensconcepten en –voorwaarden (Heylen & Winters, 2017). Hier werd gezocht naar de optimale inkomensgrens voor een subsidie die de betaalbaarheid van huren wenst te verbeteren. Verder werd in alle scenario's ook een vermogensvoorwaarde opgelegd die huishoudens met een woning of bouwgrond in eigendom uitsluit. Om het risico op het subsidiëren van overconsumptie tegen te gaan, werd ook een voorwaarde opgelegd aan de maximum huurprijs. De keuze voor de hoogte van de maximum huurprijs is arbitrair en werd voor de simulaties vastgelegd op 30% hoger dan de referentiehurprijs. Zo worden er niet teveel huishoudens uitgesloten die wel een zwakker socio-economisch profiel hebben en wordt toch mogelijke overconsumptie beperkt. Als referentiehurprijs werd de mediaan huurprijs voor een kwaliteitsvolle woning voor een woning met een bepaald aantal kamers in stedelijk of buitengebied genomen (uit Heylen & Winters, 2017).

Wel verschillend tussen de scenario's is het al dan niet opleggen van een kwaliteitsvoorwaarde. Aan de ene kant, indien kwaliteit een integraal element van betaalbaarheid vormt, is het eigenlijk een kwaliteitsvolle woning die betaalbaar moet zijn en waarvoor steun kan ontvangen worden. Het enkel toekennen van huursubsidies aan huishoudens die voldoende kwalitatief wonen, kan de vraag naar kwaliteit doen toenemen alsook het aanbod. Aan de andere kant, indien er niet genoeg kwaliteitsvol en betaalbaar aanbod is, is het geen keuze van de potentiële begunstigden om in een niet-kwaliteitsvolle huurwoning te wonen, en is het een uitsluitende voorwaarde die moeilijker verantwoordbaar is. Er werd dus gekozen voor enerzijds een doelgroep die afgebakend wordt door de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarden hierboven beschreven en anderzijds een doelgroep die verder beperkt wordt door ook een kwaliteitsvoorwaarde op te leggen. De voorwaarde die hiervoor werd gehanteerd is dat de woningen moeten voldoen aan de normen voor het bekomen van een conformiteitsattest ('toereikende kwaliteit').

5.4.2 Hoogte van de subsidie

De berekening van het bedrag aan subsidie waarop men recht heeft, is ook veranderlijk. Er moeten keuzes gemaakt worden over het verband met de huurprijs enerzijds en het verband met inkomen anderzijds. De begeleidingsgroep van deze opdracht werd gevolgd in hun voorkeur voor een systeem met referentiehurprijzen. De hoogte van de huursubsidie wordt dus bepaald als het verschil tussen de referentiehurprijs en de eigen bijdrage. Wat de eigen bijdrage moet zijn, is veranderlijk over de voorgestelde scenario's. In het eerste scenario is de eigen bijdrage aan de huurprijs gebaseerd op de betaalbaarheidsindicator van de woonquote, die bepaalt dat een huishouden niet meer dan 30% van zijn besteedbaar inkomen aan huren mag spenderen om betaalbaar te wonen. Dus daaruit werd een redelijke eigen bijdrage van 30% van het besteedbaar inkomen afgeleid. Deze leunt aan bij de sociale huursector, waar 22% van het belastbaar inkomen wordt vooropgesteld, tezamen met een minimale

eigen bijdrage.⁴⁷ Het tweede scenario is gebaseerd op de indicator van het resterend inkomen. Daar kan de eigen bijdrage gelijk gesteld worden aan wat er overblijft aan besteedbaar inkomen nadat een minimum budget dat nodig is om menswaardig te leven (zonder huren) hiervan afgetrokken werd. Tot slot is er ook een scenario waar er een vaste eigen bijdrage geleverd moet worden die afhankelijk is van de inkomenscategorie waarin het huishouden valt. Deze vaste eigen bijdrage schommelt per inkomenscategorie wel rond 30% maar omdat de bijdrage vast is zal het voor sommige huishoudens iets meer of iets minder dan 30% betekenen afhankelijk van waar precies in de betreffende inkomenscategorie hun inkomen zich situeert. Telkens geldt dat indien de subsidie hoger zou zijn dan de effectief betaalde huurprijs, deze laatste een maximum stelt aan de subsidie.

Omdat het budget voor de huursubsidie beperkt is, werden er ook verschillende manieren aangereikt om de subsidie neerwaarts te herzien om zo het benodigde budget te beperken. Dit gebeurde telkens op drie manieren. Ten eerste werd aan de subsidie een maximum opgelegd dat veranderlijk is met het aantal personen ten laste. Ten tweede werd eenvoudig de helft van de berekende subsidie genomen. En ten derde werd de eenzijdige variant van het stelsel met referentiehurprijzen gebruikt. Dit betekent dat indien de feitelijke huurprijs onder de referentiehurprijs ligt, het verschil tussen de feitelijke huurprijs en de eigen bijdrage wordt genomen in de berekening van het subsidiebedrag.

5.4.3 Andere modaliteiten

Andere modaliteiten die in de studie naar voor kwamen en aanbevolen worden, zijn de volgende: het programma moet lopen zolang de nood bestaat en de subsidie moet gemakkelijk meeneembaar zijn. Het systeem moet zo transparant en eenvoudig mogelijk zijn en duidelijk gecommuniceerd. Er wordt gestreefd naar 100% take-up.

Indien men horizontale billijkheid en keuzevrijheid nastreeft, moet er regionaal gedifferentieerd worden (inzake maximum en referentiehurprijzen). Aan de andere kant betekent regionale differentiatie wel administratief een meerkost. De vraag stelt zich tot op welk geografisch niveau er moet gedifferentieerd worden, en welke capaciteit en data hiervoor kunnen gebruikt worden. Tools zoals de huurschatter kunnen mogelijk gebruikt worden om verdere differentiaties te maken. In de simulaties werd er met referentiehurprijzen gewerkt die geografisch enkel gedifferentieerd werden tussen stedelijk gebied en buitengebied. De verschillen tussen deze gebieden werden integraal doorgerekend in de huursubsidie. Beleidsmatig kan men er ook voor kiezen om deze verschillen niet volledig, maar slechts gedeeltelijk door te rekenen. Dit komt er dan op neer dat het huishouden meer betaalt als het voor een dure woonplaats kiest.

5.4.4 Resultaten van de simulaties

Voor elk van de gedefinieerde scenario's werd kwantitatief gesimuleerd wat de omvang zou zijn van de doelgroep, hoe de begunstigden verdeeld zouden zijn over inkomensgroepen en huishoudkenmerken, wat de gemiddelde subsidiebedragen zouden zijn en hoe deze verdeeld zijn over de verschillende groepen en tot slot wat de budgettaire kost zou zijn. De simulaties werden uitgevoerd op de data van het Grote Woononderzoek 2013 (Winters et al., 2015). Dit zijn steekproefdata, als gevolg waarvan ramingen steeds met een betrouwbaarheidsmarge moeten worden geïnterpreteerd. De ramingen hebben betrekking op 2013 en zijn niet geïndexeerd. Verder zijn ze gebaseerd op 100% take-up van de huishoudens die in aanmerking komen. De werkelijk benodigde budgetten zullen dus hiervan afwijken omdat de huurprijzen maar ook de inkomens ondertussen zijn geëvolueerd en omdat de take-up vermoedelijk niet (meteen) 100% bedraagt. Daarnaast zijn er nog andere redenen waarom de ramingen slechts indicatief zijn. Zo wordt bijvoorbeeld aanbevolen om de referentiehurprijzen

⁴⁷ Er wordt vertrokken van 1/55^{ste} van het belastbaar jaarinkomen (zie: <https://www.vmsw.be/Home/lk-ben-particulier/Huren-van-een-sociale-woning/Hoeveel-huur-betaalt-u/Bij-een-sociale-huisvestingsmaatschappij>). Dit komt neer op 22% van het maandelijks belastbaar inkomen.

maximaal regionaal te differentiëren, terwijl de data enkel toelieten een onderscheid te maken tussen stedelijk gebied en buitengebied, wat invloed kan hebben op de resultaten. De voornaamste bemerking is echter dat geen model voorhanden was om tweede orde-effecten mee in rekening te nemen. Daarmee is bedoeld dat als gevolg van een wijziging aan het huursubsidiestelsel huurders en verhuurders mogelijk hun gedrag gaan aanpassen. Zo is het denkbaar dat als gevolg van de subsidie huurders voor een meer kwaliteitsvolle woning zullen kiezen, dat dit invloed heeft op het aanbod aan kwaliteitsvolle woningen, enz. Dit alles is dus niet mee verrekend. De waarschuwing die voor dergelijke simulaties altijd geldt, is dus dat met een ruime marge rekening gehouden moet worden.

5.4.4.1 Doelgroep

De omvang van de doelgroep verschilt aanzienlijk afhankelijk of men enkel de inkomens-, vermogens en maximum huurprijsvoorwaarden toepast dan wel of daarbovenop ook een kwaliteitsvoorwaarde geldt. In het eerste geval zou 39% van de private huurders in aanmerking komen voor een huursubsidie (indien de maximum huurprijs 30% hoger is dan de referentiehurprijs. Bij het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde bovenop de eerst vernoemde voorwaarden daalt de omvang tot 15%. Deze extra voorwaarde heeft dus een zeer grote impact op het al dan niet in aanmerking komen voor een huursubsidie.

Wat de verdeling van de huishoudens die in aanmerking zouden komen betreft, zien we grote verschillen met de algemene verdeling van de huishoudens die private huurder zijn en ook tussen de huishoudens die in aanmerking komen zonder of met de kwaliteitsvoorwaarde bovenop de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijsvoorwaarde te stellen.

De huishoudens die in aanmerking komen, bevinden zich voornamelijk in de twee laagste inkomensquintielen, waarbij ongeveer 50% in het laagste inkomensquintiel. Wanneer ook de kwaliteitsvoorwaarde geldt, verlaagt het aandeel in het laagste inkomensquintiel. Wat betreft de leeftijd is er een oververtegenwoordiging van 65-plussers onder de huishoudens die in aanmerking komen. Het opleggen van een maximum huurprijsvoorwaarde doet hun aandeel licht afnemen. Het opleggen van een kwaliteitsvoorwaarde daarentegen doet hun aandeel nog toenemen tot 44% (dus bijna de helft van de begunstigden zouden dan 65+ zijn). Meer dan de helft van de huishoudens die in aanmerking komen, zijn alleenstaande. Hun aandeel (56%) is hoger dan het aandeel onder alle private huurders (51%). Bij het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde komen relatief meer koppels zonder inwonende kinderen onder de begunstigden, wat ook strookt met het oudere profiel. Wat de activiteitsstatus betreft vinden we een aandeel werkenden dat veel lager is dan het geheel voor de private huurders. Huishoudens met een werkloze referentiepersoon komen aanzienlijk meer in aanmerking dan wat hun aandeel in de hele groep private huurders is. Zonder kwaliteitsvoorwaarde heeft ongeveer een derde van de huishoudens die in aanmerking komen een gepensioneerde referentiepersoon. Dit stijgt tot bijna de helft indien de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt. Vooral huishoudens met een werkloos of ziek/arbeidsongeschikt hoofd blijken door het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde een lager aandeel te vertegenwoordigen onder de huishoudens die in aanmerking komen omdat het net deze groepen zijn die niet voldoende kwalitatief kunnen wonen. Wat de verdeling over stedelijkheid betreft, zijn de huishoudens uit grootstedelijk gebied oververtegenwoordigd onder de huishoudens die in aanmerking komen en de huishoudens in overgangsgebied ondervertegenwoordigd. Bij de private huurders die niet in aanmerking komen omwille van de extra kwaliteitsvoorwaarde lijkt het om huishoudens met een gemiddeld zwakker profiel te gaan die door deze voorwaarde uitgesloten worden.

De huishoudens die in aanmerking komen op basis van de inkomens-, vermogens- en maximum huurprijs voorwaarden hebben op gebied van de kwaliteit van de woning en betaalbaarheid grotere problemen dan de hele groep private huurders. Meer dan drie op vier huishoudens die in aanmerking komen hebben in hun huidige situatie betaalbaarheidsproblemen op basis van de indicator van de woonquote en bijna twee op drie op basis van de indicator van het resterend inkomen. Binnen de

groep van huishoudens die daarbovenop nog voldoen aan de kwaliteitsvoorwaarde is de betaalbaarheid even problematisch. Het is dus niet zo dat alle huishoudens die in aanmerking komen voor een huursubsidie betaalbaarheidsproblemen vertonen maar dit kan zijn omdat ze (noodgedwongen) hebben ingeboet aan kwaliteit. Voor een woning aan de referentiehuurprijs zouden ze wel een huursubsidie ontvangen.

5.4.4.2 Budgettaire kost

In de simulaties werd berekend welk budget nodig is om aan iedereen die er recht op heeft een huursubsidie toe te kunnen kennen. Afhankelijk van de toelatingsvoorwaarden (met of zonder kwaliteitsvoorwaarde) en de geselecteerde methode voor de berekening van de hoogte van de individuele huursubsidie werden bedragen gevonden tussen 140 en 432 miljoen euro in de basisscenario's (dus zonder budgetbeperkingen). Deze budgetten zijn dus het drie- tot tienvoud van wat in het huidige Vlaamse huursubsidiesysteem besteed wordt.

Om het vereiste budget te beperken tot een politiek haalbaar niveau werd er op drie manieren gebudgetteerd: ten eerste door het opleggen van een maximum aan de huursubsidie, ten tweede door het halveren van de huursubsidie en ten derde door het gebruik van de éézijdige variant van het referentiehuurprijsstelsel. Het halveren van de huursubsidie leidt tot bedragen die de helft zijn van de oorspronkelijke en deze liggen dus tussen 70 en 216 miljoen euro. De andere methodes om het budget te beperken leiden tot benodigde budgetten die variëren rond deze bedragen maar op geen enkele manier het beschikbare budget benaderen. Om niet het subsidiebedrag maar de doelgroep te verkleinen zouden strengere inkomensgrenzen kunnen worden opgelegd. Dit hebben we echter niet berekend omdat we de verantwoorde inkomensgrenzen uit Heylen & Winters (2017) volgen.

5.4.4.3 Subsidiebedragen

De gemiddelde subsidiebedragen zijn zeer sterk dalend met inkomensquintielen. Wat verder opvalt is het verschil tussen stedelijk gebied en buitengebied waarbij de subsidies gemiddeld hoger zijn in het stedelijk gebied. Dit is te wijten enerzijds aan de hogere referentiehuurprijzen in stedelijk gebied en anderzijds aan de gemiddeld lagere inkomens van de huishoudens die in aanmerking komen voor de subsidie. Wanneer de gemiddelde subsidie bekeken wordt voor de huishoudens die in aanmerking komen met kwaliteit als bijkomende voorwaarde, zijn de bedragen gemiddeld meestal iets lager. Vermoedelijk is dit ook een inkomenseffect omdat door de gemiddeld iets hogere inkomens van de huishoudens die ook aan de kwaliteitsvoorwaarden voldoen de eigen bijdrage groter is en de subsidie dus lager. We merken op dat het niet altijd het geval is dat men in aanmerking komt voor een huursubsidie en daadwerkelijk een huursubsidie ontvangt die groter is dan nul. Zelfs al komt men in aanmerking op basis van het belastbaar inkomen, waarop de inkomensgrenzen zijn gebaseerd en dat gecorrigeerd is voor gezinssamenstelling, dan kan het maandelijks besteedbaar inkomen te groot zijn in verhouding tot de referentiehuurprijs (dus de eigen bijdrage is groter dan de huurprijs). In deze gevallen wordt de subsidie nul. In de communicatie over de huursubsidie is het dus niet enkel van belang duidelijk de toelatingsvoorwaarden kenbaar te maken maar ook de manier van berekening van het bedrag waarop men recht heeft.

5.4.4.4 Effecten op betaalbaarheid

De verschillende scenario's hebben ook verschillende effecten op de verbetering van de betaalbaarheid en de verticale herverdelingsmogelijkheden. De conclusies zijn afhankelijk van welke betaalbaarheidsindicator geldt. Waar alle berekeningsmethodes in het basisscenario even goed lijken te scoren op de verbetering van de betaalbaarheidsindicator van het resterend inkomen, scoren de methodes die gebaseerd zijn op de woonquote van 30% beter op de aansluitende indicator. De verticale billijkheid, die we bekeken als de verdeling van de subsidies over inkomensdecilen en de mogelijkheid om daarmee het inkomen te herverdelen naar de lagere inkomensdecilen toe, wordt het best bereikt door de eigen bijdrage te laten afhangen van wat over blijft aan besteedbaar inkomen nadat voor

andere noodzakelijke behoeften werd gecorrigeerd. Zodoende komen de grootste bedragen terecht bij de laagste decielen van de inkomensverdeling.

Het opleggen van de kwaliteitsvoorwaarde doet het positieve effect op het verbeteren van de betaalbaarheid van de private huurders met betaalbaarheidsproblemen dalen. De minder grote verbetering wordt veroorzaakt door de veel lagere omvang van de doelgroep wanneer de kwaliteitsvoorwaarde opgelegd wordt. Ook het beperken van het budget heeft zoals te verwachten sterk neerwaartse effecten op het verbeteren van de betaalbaarheid vergeleken met het scenario waar het budget niet beperkt wordt. Het budget beperken via de éézijdige variant heeft de minst negatieve effecten op de verbetering van de betaalbaarheid. Verder heeft het opleggen van een maximum op de subsidie negatieve gevolgen voor de verdeling naar het onderste inkomensdeciël toe. Omdat de grootste bedragen aan huursubsidie net in het onderste deciel gesitueerd zijn en er daar ook het meest verloren wordt door het opleggen van een maximum, heeft dit vooral in het onderste deciel negatieve gevolgen.

5.4.4.5 Andere effecten

Verder zijn er ook verschillen in effecten die niet gesimuleerd werden zoals de mogelijke gevolgen voor de doelen armoedevermindering en administratieve eenvoud of voor de efficiëntie-effecten zoals tewerkstellingsvallen of prijsstijgingen. Deze effecten werden op een kwalitatieve manier geëvalueerd. Voor armoedevermindering ligt het grootste potentieel in de methode die gebaseerd is op de indicator van het resterend inkomen omdat deze als het ware gebaseerd is op het kunnen aanschaffen van de nodige goederen en diensten om menswaardig te kunnen leven. Deze methode lijkt dan weer wel door zijn manier van berekenen van de subsidie de minst goede verwachtingen voor mogelijke tewerkstellingsvallen te creëren. De éézijdige variant van het referentiehuurprijsstelsel lijkt de minst negatieve effecten te hebben o.a. op het verbeteren van de betaalbaarheid en de verticale verdeling maar geeft dan wel weer het grootste risico op overconsumptie en prijsstijgingen in het gebied waar de feitelijke huurprijs onder de referentiehuurprijs ligt. Ook de keuzevrijheid wordt in de éézijdige variant meer beperkt. Dus elke beslissing over het opleggen van toelatingsvoorwaarden of berekening van het subsidiebedrag kan voor- of nadelen hebben afhankelijk van welke doelen of principes men hanteert.

5.5 Besluit

Op basis van de simulaties en de kwalitatieve beoordelingsmechanismen samen kan gekozen worden voor een bepaald scenario. Daarbij zijn vele keuzes mogelijk. De resultaten verschillen afhankelijk of men kiest voor meer eenvoud, meer verticale verdeling naar de onderste decielen toe of meer effect op één van beide betaalbaarheidsindicatoren. Of de woning bewoond door een gesubsidieerd huishouden van voldoende kwaliteit moet zijn of niet, is ook een vraag die beantwoord moet worden. Deze keuze heeft grote budgettaire implicaties omdat de groep huishoudens die in aanmerking komt sterk afneemt maar ook gemiddeld een iets hogere eigen bijdrage aan de huur kan leveren. Anderzijds brengt kwaliteitscontrole en –opvolging ook kosten met zich mee. Daarenboven heeft dit grote gevolgen voor het aantal en het profiel van de huishoudens die in aanmerking komen en op de mogelijkheid voor het verbeteren van de betaalbaarheid.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 BRITSE HERVORMING HUURSUBSIDIESTELSEL

B1.1 Inleiding

Het Verenigd Koninkrijk heeft nog niet zo heel lang geleden de systematiek van het huursubsidiesysteem aangepast. Aangezien de Britse regering van plan was om een tweezijdige *voucher* (*Local Housing Allowance; LHA*) te introduceren in de private huursector (komend van een eenzijdige *voucher* genoemd *Local Reference Rent, LRR*), twee ronden van experimenten heeft uitgevoerd en geëvalueerd en ook daadwerkelijk het huursubsidiesysteem in de private huursector heeft aangepast van een LRR-systeem naar een LHA-systeem, is het interessant om na te gaan welke ervaringen zijn gemaakt. In paragraaf B1.2 nemen we de beschrijving die Elsinga en Haffner (2007b) van dit proces leveren over.

Belangrijk om te onthouden is, zoals in paragraaf 2.2.1 aangegeven, dat het Verenigd Koninkrijk een vangnetmodel toepast en voor huurders in de gemeentelijke sociale huursector die bijstand ontvangen de huur en huurprijsverhogingen volledig vergoedt, omdat de *income support* geen rekening houdt met de uitgaven voor wonen. Voor de huurders in de gemeentelijk sociale huursector met een inkomen dat het niveau van *income support* inkomen te boven gaat, krijgt men een deel van de huurprijs gesubsidieerd (Kemp, 2007b).

Volgens Walker en Niner (2012) heeft de invoering van de LHA (dat voor 2008 gepland was volgens Kemp, 2007b) in het Verenigd Koninkrijk er in 2011 toe geleid dat het merendeel van de private huursector huursubsidie-ontvangers, te weten 79% van hen, hun huursubsidie als LHA ontvangen. Zoals in de volgende paragraaf wordt uitgelegd, gold de LHA alleen voor nieuwe gevallen om transitieproblemen te voorkomen; derhalve gaat het om een geleidelijke invoering die een overgangsregeling met een daaraan gebonden overgangstermijn onnodig maakt. We rapporteren hun onderzoeksresultaten in paragraaf B1.3.

B1.2 Overgenomen uit Elsinga en Haffner (2007b)

B1.2.1 Systeem

Engeland kent sinds 1972 een huurtoeslag (Boelhouwer & Haffner, 2002; Stephens, 2005). Het nationale huurtoeslag systeem - *rent rebate* in huurders van gemeentelijke woningbedrijven en *housing allowances* voor huurders van *housing associations* (non-profit verhuurders) en in de private huursector - werd geïntroduceerd vanuit de overtuiging dat inkomensafhankelijke subjectsubsidiëring een efficiënter instrument voor herverdeling zou zijn dan objectsubsidiëring. Tegelijkertijd werden de huren van de publieke huurwoningen verhoogd.

Het Engelse systeem is sinds 1996 een gemengd systeem: subsidie op basis van feitelijke huren zijn van toepassing voor huishoudens op een minimuminkomen (dat geen rekening houdt met de

woonlasten)⁴⁸ en lokale referentiehuren (*Local Reference Rents*, LRR) gelden voor ontvangers van *housing allowances*. De lokale referentiehuren zijn eenzijdig referentiehuren. Deze worden vastgesteld door *Rent Officers* als gemiddelde markthuur voor de lokale woningmarkt, rekening houdend met verschillende typen accommodatie (Ditch *et al.*, 2001; Stephens, 2005).

Onbekend is hoe bij de vaststelling van de referentiehuren precies rekening werd gehouden met de grootte van het huishouden, maar aangenomen mag worden dat administratieve regels werden gebruikt. Immers, om overconsumptie te voorkomen kende het Britse systeem altijd al administratieve regels om de huur te bepalen die in aanmerking komt voor de huursubsidie. Deze huur werd lager vastgesteld dan de feitelijke huur die een huishouden verschuldigd was, als de woning buitensporig groot was, als de huur hoger was dan de marktwaarde, als de woning thuis hoorde in het duurdere segment van de huurwoningmarkt of als een huurverhoging als onredelijk ingeschat werd. Bij de sinds 1989 gedereguleerde huurcontracten (nieuwe contracten) bepaalde de *Rent Officer* of de huur voldeed aan de eisen van de huursubsidie (Kemp, 2004: 57, 153).

B1.2.2 Introductie referentiehuren

Als gevolg van de introductie in 1996 van de lokale referentiehuren (*Local Reference Rents*; LRR) in de private huursector probeerde volgens Ditch *et al.* (2001) 21% van de private huurders nieuwe, lagere huren uit te onderhandelen; de helft was succesvol. Uit onderzoek voor Engeland en Wales blijkt dat 70% van de huursubsidieontvangers waarvan de huren door een *Rent Officer* waren vastgesteld, in 1999 meer huur betaalde dan de lokale referentiehuren (Kemp, 2004; Stephens, 2005). Het is niet duidelijk of dit een bewuste keuze is voor meer kwaliteit dan een woning met referentiehuur biedt dan wel dat de keuze te danken is aan krapte op de woningmarkt.

B1.2.3 Opzet experiment

In 2002 lanceerde *New Labour* plannen om de administratieve regels af te kunnen schaffen (VandenBroucke *et al.*, 2007; <http://www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/bgtolha.asp>). Om de huursubsidie te kunnen simplificeren zou een *Local Housing Allowance* (LHA) geïntroduceerd worden in de private huursector. De nieuwe subsidie werd in negen zogenaamde *pathfinder* gemeenten uitgetest in de periode 2003 en 2004. Een huurder tot een bepaalde inkomens- en vermogensgrens⁴⁹ verkrijgt in deze regeling een *lump sum* op basis van de *local reference rent* of de *single room rent* (mediane huur voor de meeste alleenstaande jongeren tot 25 jaar) en op basis van de grootte van het huishouden (zie ook Kemp, 2004; Stephens, 2005). De hoogte van dit bedrag wordt dus niet bepaald door de feitelijk te betalen huur maar op basis van een fictief vastgestelde huur. Een gunstig verschil kan de huurder houden. In de hier gehanteerde terminologie gaat het bij deze regeling om een tweezijdige inkomensafhankelijke subsidie die van tevoren (*ex ante*), voordat een woning gehuurd wordt, bekend is. De zogenaamde *Rent Officers* bepalen de bedragen voor de LHA, gebaseerd op *Broad Rental Market Areas* waarin de aan het experiment meedoende gemeenten verdeeld zijn.

Bij de start van het experiment is een aantal uitgangspunten geformuleerd (<http://www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/bgtolha.asp>). Op de eerste plaats moest de LHA *fair* zijn in de zin van het bereiken van horizontale ... [rechtvaardigheid] voor huishoudens in gelijke omstandigheden (grootte en samenstelling van huishouden en locatie van woning). Ook moest de huurder een grotere verantwoordelijkheid krijgen en een keuze in hoe het inkomen te besteden vergelijkbaar met niet-

⁴⁸ Bij de 'betaalbaarheid' van het wonen onderscheiden Stephens, *et al.* (2002) twee modellen: het vangnetmodel en het betaalbaarheidsmodel. In het vangnetmodel vindt de armoedebestrijding uitsluitend via de sociale zekerheid plaats. Met het huursubsidiesysteem wordt zo voorkomen dat het inkomen van een huishouden na rekening te houden met de woonlasten onder het minimuminkomen, *in casu* het bijstandsniveau duikt. Het is dan ook niet onlogisch dat in het Verenigd Koninkrijk de *Housing Benefit* een zaak is van het voor sociale aangelegenheden verantwoordelijk ministerie en dat er geen normhuur van toepassing is.

⁴⁹ Deze zijn onveranderd in vergelijking met de huursubsidieregeling.

ontvangers van huursubsidie. Ten derde moest de regeling transparanter zijn dan de huursubsidieregeling, zodat huurders de te verkrijgen subsidie in verschillende regio's kunnen vergelijken. Verder moesten huurders persoonlijk verantwoordelijkheid nemen voor het betalen van de huur (zoals voor de meeste andere uitkeringen), zodat de nodige vaardigheden ontwikkeld kunnen worden die ook nodig zijn als mensen weer gaan werken. Het vijfde doel is *financial inclusion*: huishoudens moeten idealiter een rekening openen bij een bank en een vaste betalingsopdracht voor de huur verstrekken. Tot slot moest de administratie verbeterd worden, zodat uitkeringen snel en transparant gedaan kunnen worden waardoor de barrières om terug te keren op de arbeidsmarkt geslecht worden.

Volgens Kemp (2004) kwam de tegenstand voor de eerste ronde van negen experimenten niet zo zeer voort uit de nieuwe *ex ante* opzet, maar uit de uitbetaling van de huursubsidie aan de huurder. In het *housing benefit* systeem kunnen huurders ervoor kiezen de subsidie rechtstreeks aan de verhuurder te laten uitkeren. Van deze mogelijkheid maakt 60% van de huurders in de private sector gebruik.

In 2005 is een tweede serie van experimenten in de private huursector gestart (Stephens, 2005; <http://www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/bgtolha.asp>). Wederom zijn negen gemeente geselecteerd (van 70 aanmeldingen). Zij worden *Second Wave Group* (2WG) genoemd. De bedoeling is om een aantal zaken uit te testen voor een bredere implementatie van de LHA en om een *best practice guidance* te kunnen ontwikkelen met als doel om de LHA in het hele land te implementeren. De regels [modaliteiten] van de LHA zijn onveranderd gebleven ten opzichte van het eerste experiment.

Op 24 januari 2006 publiceerde de regering de *welfare reform green paper*. Daarin werd aangegeven dat de introductie van de LHA, in de twee experimenten weliswaar grotendeels als succesvol te omschrijven was, maar dat een aantal veranderingen nodig zouden zijn, vóór de nationale introductie van het systeem. Deze zijn in juni van 2006 bevestigd: een 15 Pond grens (per week) werd geïntroduceerd om een rem op arbeidsparticipatie te voorkomen. Men wil voorkomen dat huurders de subsidie als aanvullend inkomen beschouwen en minder geneigd zijn om (meer) te gaan werken. Maximaal 15 Pond van de feitelijke weekhuur ten opzichte van de referentiehuis mag de subsidieontvanger zo houden. Verder werd het groottecriterium bepaald aan de hand van het aantal slaapkamers (woonkamer blijft buiten beschouwing), om de criteria te simplificeren en om aan te sluiten bij de manier waarop woningen worden geadverteerd. Mediane huren gingen gebruikt worden in plaats van gemiddelde lokale huren. Tot slot zou de LHA alleen beschikbaar komen voor nieuwe gevallen, zodat transitieproblemen voorkomen kunnen worden.

New Labour is van plan om per 2008 de LHA integraal in de private huursector te introduceren (Stephens, 2005). Op termijn wil de overheid dit type huursubsidie ook in de sociale huursector introduceren, echter met experimenteren is men in deze sector nog niet begonnen.

B1.2.4 Evaluatie Engelse experiment: huurders

De *pathfinder* experimenten met *Local Housing Allowance* in Engeland zijn uitgebreid geëvalueerd (Department for Work and Pensions, 2006a). Er heeft een nulmeting plaatsgevonden, een *midterm review* en een evaluatie na 15 maanden. In het vervolg van deze paragraaf worden met name de resultaten van de evaluatie na 15 maanden gerapporteerd. Hiervoor zijn meer dan 10 000 huurders geënquêteerd waarbij de experimentgroep telkens werd vergeleken met een controlegroep.

Aan zowel de huurders in de experimentgroep als aan huurders in de controlegroep is gevraagd of zij van mening zijn dat er sprake is van *good choice* wanneer zij verhuizen. Dit blijkt in beide groepen ongeveer 35% te zijn. Er is dus geen effect van de introductie van LHA waarneembaar.

Een analyse van het verhuisgedrag van huurders die LHA ontvangen en huurders in de controle groep die nog in het *local reference* regime vallen, laat zien dat het aandeel huurders dat verhuist vanwege de huur in beide groepen ongeveer gelijk is. Voorts blijkt uit de enquêtes dat huurders door de

introductie van de LHA niet meer dan de controlegroep geneigd zijn naar goedkopere woningen te verhuizen. De evaluatie laat dus geen effect van de LHA zien op de verhuisreden of het verhuizen naar een goedkopere woning.

Het Shelter Research Team (2006) concludeert dit ook, maar concludeert tevens dat bij één van de vijf huishoudens dat een goedkopere huur heeft dan de referentiehuis sprake is van overbewoning, men woont dus krap in verhouding tot de huishoudgrootte. In vergelijking met het gemiddelde van zes procent in de private huursector, geldt voor de experimentgroep een percentage van 13.

De evaluatie van het Engelse experiment wijst tenslotte uit dat 72% van de LHA ontvangers erop vooruit gegaan is. Zij ontvangen gemiddeld een hoger bedrag aan subsidie dat deels wordt veroorzaakt doordat de huren zijn gestegen. In 34% van de gevallen is de werkelijke huur lager dan de referentiehuis waarop de LHA is gebaseerd. Naar alle waarschijnlijkheid vormde deze uitkomst aanleiding tot de in 2006 voorgestelde verandering in het beleid waarbij het maximum van 15 Pond werd ingevoerd [zie B1.2.4].

B1.2.5 Resultaten experiment Engeland: verhuurders

In het vervolg van deze paragraaf worden de resultaten van de evaluatie onder verhuurders na 15 maanden gerapporteerd (Department for Work and Pensions, 2006b). Bij de verhuurders zijn 800 enquêtes afgenomen en 65 verhuurders geïnterviewd.

Wat betreft het huurbeleid zijn de verhuurders te verdelen in twee groepen: degenen die uitgaan van markthuizen en degenen die zich in sterke mate laten leiden door de grenzen van de huurtoeslag.⁵⁰

Het huurbeleid van de eerste groep verhuurders kan marktgericht genoemd worden. Deze groep groeide van 39% voor het experiment tot 49% bij de evaluatie. De huur wordt door deze verhuurders vastgesteld op of juist beneden het huurniveau voor vergelijkbare woningen in dezelfde buurt. Vaak worden de huren lager vastgesteld om leegstand tot het minimum te beperken en huurders aan te moedigen om de woning zo lang mogelijk te huren. De tweede groep hanteert *benefit-lead rent setting*. In deze groep werd doorgaans de huur vastgesteld op het niveau van de *reference rent*. De introductie van de LHA heeft hier geen verandering in gebracht.

In de praktijk blijkt er een verschil tussen verhuurders die al langere tijd verhuren en de verhuurders die nog hoge lasten hebben zoals bijvoorbeeld *Buy to let* verhuurders.⁵¹ De eerste groep is veel flexibeler in het vaststellen van de huren, de tweede groep is erg gefocust op huren die het mogelijk maken aan de hypotheek verplichtingen te voldoen.

De introductie van de LHA heeft geen effect gehad op de bereidheid van commerciële verhuurders om woningen te verhuren aan huurders die huurtoeslag ontvangen. Rond de 80% van de verhuurders geeft aan dat zij verhuren aan mensen die huurtoeslag ontvangen. Er is nauwelijks verschil tussen de experimentgroep en de controlegroep. Er is weliswaar een groep van verhuurders die weigert te verhuren aan huurtoeslagontvangers, maar deze groep is niet groter of kleiner geworden door de introductie van de LHA. De voorkeur voor niet-huurtoeslagontvangers en het beleid om niet te verhuren aan huurtoeslagontvangers waren al ingezet voor de introductie van de LHA.

De verhuurprocedure is bij een aantal commerciële verhuurders wel veranderd door de introductie van de LHA. Diverse verhuurders gingen na de introductie van de LHA over op meer formele verhuurprocedures die gericht zijn op het vergroten van de zekerheid van de huurinkomsten. Wanneer het voor een huurder niet mogelijk blijkt om vooruit te betalen, eist een dergelijke verhuurder dat er iemand garant staat voor de betaling van de huur. Andere verhuurders verbonden aan de verhuur aan

⁵⁰ De resultaten tonen overigens aan dat 89% van de verhuurders de volledige huur opeist en zich niet tevreden stelt met het bedrag dat een huurder aan subsidie ontvangt, als dat lager is dan de feitelijke huur.

⁵¹ Dat zijn verhuurders die een hypothecaire lening hebben afgesloten om een woning voor de verhuur te kunnen kopen (zie bijvoorbeeld Scanlon & Whitehead, 2005).

huurtoeslagontvangers stelden de voorwaarde dat de LHA direct werd uitbetaald aan hen en dus niet aan de huurder.

De commerciële huursector in Groot-Brittannië kent verschillende huurcontracten. Bij de evaluatie is nagegaan of de LHA effect heeft gehad op de lengte van de contracten. Er is in beeld gebracht of de contracten bij de huurders in het experiment en in de controle groep veranderd zijn gedurende het experiment. Hieruit blijkt dat er in de experimentgroep een verandering is opgetreden. Bij aanvang had 21% van de huurders geen zekerheid, 49% had een contract van zes maanden en 30% had een contract voor langer dan zes maanden. Hiermee was de experimentgroep ongeveer gelijk aan de controlegroep. Bij de controle groep trad geen noemenswaardige verandering op in deze verhouding. Bij de experimentgroep was een duidelijke toename van het aantal contracten voor zes maanden waar te nemen: van 49% naar 61%. Dit ging gepaard met zowel een afname van het aantal contracten zonder zekerheid als een afname van het aantal contracten met een langer zekerheid dan zes maanden.

Het Shelter Research Team (2006) meent tot slot te mogen concluderen dat de attitude van verhuurders naar subsidieontvangers toe is verhard: er worden kortere huurcontracten aangeboden en er worden meer vooruitbetalingen van waarborgsom en huur geëist. Verder wordt gesteld dat de jongere alleenstaanden, de groep huurders die in het *Housing Benefit* systeem het meeste nadeel ondervinden, ook onder het LHA systeem er niet op vooruitgaan.

B1.2.6 Conclusies

Bij deze conclusies over het gedrag van huurders en verhuurders als gevolg van de introductie van de LHA, moeten we overigens bedenken dat het bij het Engelse experiment niet gaat van de stap van feitelijke huur naar referentiehuur maar van een eenzijdige naar een tweezijdige referentiehuur. Over het effect van de overstap van een feitelijke huur naar een eenzijdige referentiehuur in 1996 is weinig bekend, behalve dat een op de vijf huurders een nieuwe huur probeerde uit te onderhandelen.

De overstap van een eenzijdige naar een tweezijdige variant heeft beperkt effect gehad op het gedrag en de perceptie van huurders. Huurders ervaren niet meer keuzevrijheid en er wordt niet vaker naar een goedkopere woning verhuisd. Wel is er bij degenen die een woning kiezen met een huur beneden de referentiehuur, vaker sprake van overbewoning volgens Engelse maatstaven.

Bij de verhuurders zijn wel effecten te bespeuren. De verhuurprocedure is veranderd en veel verhuurders zoeken meer zekerheid, zij willen een borgstelling en ontvangst van de huursubsidie. Naar alle waarschijnlijkheid wordt dit vooral veroorzaakt door de veranderde wijze van uitbetaling van de subsidie. Voorheen werd de subsidie betaald aan de verhuurder, sinds het experiment aan de huurder.

Voorts speelt de referentiehuur, overigens evenals voorheen een rol bij de huurvaststelling. Tenslotte lijkt de verandering in de huursubsidie effecten te hebben op de huurcontracten. Lange en korte contracten zijn verminderd, terwijl het zes-maanden contract aan populariteit heeft gewonnen.

B1.2.7 Literatuur

Boelhauwer, Peter J., & Marietta E.A. Haffner, 2002, Subjectsubsiëring in de huursector onder de loep, Utrecht: DGW/NETHUR-partnership, no. 16.

Ditch, J., Alan Lewis & Steve Wilcox, 2001, Social Housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review, Department for Work and Pensions, Social Research Branch, London, In-house report 83.

Department for Work and Pensions, 2006a, Living with the LHA: Claimants experiences after fifteen months of the LHA in the nine Pathfinders Areas, London, Local Housing Allowance Evaluation no. 9.

Department for Work and Pensions, 2006b, Local Housing Allowance Final Evaluation: The survey evidence of landlords and agents experience in the nine Pathfinder areas, London, Local Housing Allowance Evaluation no. 11.

- Kemp, Peter, 2004, *Private Renting in Transition*, Coventry, Chartered Institute of Housing.
- Scanlon, K. & C. Whitehead, 2005, *The profile and intentions of buy-to-let investors*, London: Council of Mortgage Lenders.
- Shelter Research Team, 2006, *Summary of DWP Evaluation of Local Housing Allowance (LHA)*, October.
- Stephens, Mark, 2005, *An Assessment of the British Housing Benefit System*, *European Journal of Housing Policy*, 5, no. 2, pp. 111-129.
- Stephens, M., N. Burns & L. MacKay, 2002, *Social Market or Safety Net? British social rented housing in a European context*, The Policy Press: Bristol.

B1.3 Studie van Walker en Niner (2012) naar de huursubsidie in het VK

Voor het Verenigd Koninkrijk hebben Walker en Niner (2012) in 2009 31 diepte-interviews afgenomen, evenals statistische analyses uitgevoerd op basis van een enquête (bijna 1 100 respondenten) om onder meer te testen op betaalbaarheid, overconsumptie en armoedeval. Centraal in hun onderzoek staat de groep werkende huishoudens met een laag inkomen die geen LHA claimen. De auteurs (2012: 382) leggen uit dat het beginsel wel mogelijk is voor deze huishoudens om huursubsidie aan te vragen, mits hun inkomen laag genoeg is, maar dat huursubsidie-ontvangers over het algemeen de niet werkenden zijn.

De eerste onderzoeksvraag luidde: kunnen huursubsidie-ontvangers meer woondiensten consumeren dan hun niet-werkende tegenhangers die geen huursubsidie claimen? Op basis van de analyse van de grootte van de woning concluderen de onderzoekers dat er geen significant verschil is tussen beide groepen, hoewel vooral gezinnen met kinderen (zeer kleine groep) in 'te kleine' woningen wonen (onderconsumptie). De meeste niet-werkende huishoudens met een laag inkomen wonen echter in woningen die voldoen aan de huursubsidieregels of in grotere woningen. Als het gaat om de huurprijs, blijken deze huishoudens over het algemeen minder te betalen aan huur dan zou zijn toegestaan bij een LHA, hoewel ook hier de verschillen minimaal zijn. Maar ook hier geldt dat gezinnen met kinderen benadeeld zijn ten opzichte van anderen. De onderzoekers concluderen dat als er prikkels zijn om huursubsidie aan te vragen deze het sterkst zullen zijn voor deze groep. Men kan er immers dan niet alleen qua grootte van de woning op vooruit gaan maar ook qua huur (dan wel extra inkomen).

Voor de onderzoeksvraag of de werkende niet-ontvanger geprikkeld zou worden door de huursubsidieregels om minder te gaan werken en huursubsidie te gaan claimen is de grootte van de woning en huurprijs van deze groep vergeleken met hetgeen men recht op zou hebben als men huursubsidie zou ontvangen. Uit de diepte-interviews menen de onderzoekers (weliswaar niet significant) te mogen afleiden dat de onderzochte groep geen aanleiding ziet om zichzelf in de armoede- of werkloosheidsval te begeven.

Walker en Niner (2012) vroegen in de diepte-interviews ook naar meningen over het claimen van subsidie en concluderen dat het aanvragen leidt tot verschillende ervaringen. Aan de negatieve kant werd ten eerste de opbouw van huurschulden genoemd, omdat de huursubsidie-uitkering niet werd aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Ten tweede werd aangehaald dat men 'te veel' huursubsidie bleek te hebben ontvangen die dan vervolgens terug geclaimd werd.

Deze ervaringen zijn ook opgetekend door Ford en Kempson (1996: 3), melden de auteurs (Walker en Niner, 2012: 385). Uit deze kwalitatieve studie bleek dat een sterke *commitment* voor werken vanuit overwegingen van zelfvertrouwen strijdt met de overwegingen dat men financieel beter af zou zijn met inkomensoverdrachten. Elf van 18 respondenten verdienden bijvoorbeeld minder dan het bedrag waar men recht op zou hebben via inkomensoverdrachten. Allen hadden ook eerdere 'slechte'

ervaringen met het aanvragen van inkomensoverdrachten. Deze weerhielden de voormalige ontvangers ervan om weer een aanvraag in te dienen.

Walker en Niner (2012) tekenden ook op dat de respondenten dachten dat men als huursubsidie-ontvanger minder keuze zou hebben in woningen, omdat verhuurders niet verhuren aan huursubsidie-ontvangers die bovendien ook nog eens de huurprijs verhogen waardoor men per saldo de prijs-kwaliteitsverhouding uit het lood hangt. Volgens de auteurs komt ook Stamso (2010) voor Noorwegen tot die conclusie, als het gaat om het huisvesten van *social assistance* ontvangers. Tot slot melden Walker en Niner (2012) dat vanuit de overweging van horizontale ... [rechtvaardigheid], de respondenten die geen huursubsidie ontvingen geen gevoelens van 'unfair behandeld' uitten in relatie tot de ontvangers. Een deel van de verklaring werd gevonden in het 'stigma' argument maar ook de wens om onafhankelijk en verantwoordelijk te zijn voor het eigen welzijn, waar mogelijk. Men beschouwde huursubsidie als laatste redmiddel.

REFERENTIES

- Aernouts, N., & Ryckewaert, M.** (2013). *Evaluatie van de territoriaal selectieve maatregelen in het woonbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Agentschap Wonen-Vlaanderen** (2014). *Jaarverslag 2014*. Brussel: Agentschap Wonen-Vlaanderen.
- Agentschap Wonen-Vlaanderen** (2015). *Jaarverslag 2015*. Brussel: Agentschap Wonen-Vlaanderen.
- Agentschap Wonen-Vlaanderen** (2016). *Nota harmonisering huurpremie-huursubsidie, februari 2016, mimeo*. Brussel: Agentschap Wonen-Vlaanderen.
- Allen, G.E., Fitts, J.J., & Glatt, E.S.** (1981). A Universal Housing Allowance Program. In K.L. Bradbury and A. Downs (eds.), *Do housing allowances work?* Washington: The Brookings Institution.
- Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (eds.) (2003). *The Study of the Non-profit Enterprise. Theories and Approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Atkinson, A.B.** (1993). Introduction. In: A.B. Atkinson & G. Viby Mogensen (eds.) *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Baarsma, B., & Janssen, K.** (2007). *Selectie sturingsinstrumenten* (SEO-rapport nr. 967). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Barr, N.** (1998), *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 3rd edition.
- Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G., & Vermeulen, W.** (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt* (pp. 13-77). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- Boelhouwer, P.J., & Haffner, M.** (2002). *Subjectsubsidie in de huursector onder de loep* (DGW/NETHUR-partnership, No. 16). Utrecht.
- Bridge, C., Cockburn-Campbell, J., Flatau, P., Whelan, S., Wood, G., & Yates, J.** (2003). *Housing assistance and non-shelter outcomes* (AHURI Final Report No. 40). Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute Limited. Geraadpleegd via <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/40>.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)** (2016). *Wohngeld 2016/2017. Ratschläge und Hinweise*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung.
- Chen, J.** (2006). The Dynamics of Housing Allowance Claims in Sweden: A Discrete Time-Hazard Analysis, *European Journal of Housing Policies*, 6(1), 1-29.
- Conijn, J., Alles, M., & Elsinga, M.** (2001). *Woonvouchers. Een verkenning in de praktijk*. Amsterdam: Rigo.
- Desmond, M., & Perkins, K.L.** (2016). Are Landlords Overcharging Housing Voucher Holders? *City & Community*, 15, 137–162. Doi:10.1111/cico.12180.
- Elsinga, M.** (2008). Minder huurafhankelijke toeslag. In M. Vos, M. Haffner, M. Elsinga & J.S.C.M. Hoekstra, *Kopen en huren zijn ons even lief: verkenning van eigendomsneutrale vraagondersteuning* (pp. 33-40). Rotterdam: SEV.
- Elsinga, M., & Haffner, M.** (2007a). *Meer keuzevrijheid door een herziening van de huurtoeslag? Mogelijke effecten voor de woningmarkt en het woonbeleid*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

- Elsinga, M., & Haffner, M.** (2007b). *Bijlagen bij essay: Meer keuzevrijheid door een herziening van de huurtoeslag? Mogelijke effecten voor de woningmarkt en het woonbeleid*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Elsinga, M., Haffner, M., & Van der Heijden, H.** (2005). A unitary rental market in the Netherlands? Theoretical exploration and empirical evidence, paper gepresenteerd op het ENHR-congres *Housing in Europe: New Challenges & Innovations in Tomorrow's Cities*, 29 juni–3 juli, Reykjavik.
- Elsinga, M., Haffner, M. & van der Heijden, H.** (2008). *Idealen van woonbeleid: legitimatie & financiering*. SEV: Rotterdam.
- Elsinga, M., Haffner, M., & van der Heijden, H.** (2010). *Inkomensafhankelijke huren vergeleken*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Fack, G.** (2006). Are housing benefits an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France, *Labour Economics*, 13, 747-771.
- Flambard, V.** (2013). Housing allowances and forced moves', *International Journal of Housing Policy*, 13(2), 159-182. DOI: 10.1080/14616718.2013.789750.
- Ford, J., Kempson, E., & England, J.** (1995). *Into Work? The Impact of Housing Costs and the Benefit System on People's Decision to Work*. York: York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation.
- Ford, J., & Kempson, E.** (1996). *Housing costs, housing benefits and work disincentives, Findings*, (Housing Research 185). York: York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation.
- Gibb, K.** (1995). A housing allowance for the UK? Preconditions for an income-related housing subsidy, *Housing Studies*, 10(4), 517-532.
- Goeyvaerts, G., Haffner, M., Heylen, K., Van den Broeck, K., Vastmans, F., & Winters, S.** (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 5 Samenvatting*. Onderzoek in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen, te raadplegen via <http://feb.kuleuven.be/drc/Economics/research/documenten/deel-5-samenvatting.pdf>
- Grossman, S.J., & Hart, O.D.** (1983). An analysis of the principal-agent problem, *Econometrica*, 51(1), 7-45.
- Haffner, M.** (2003a). Tenure Neutrality, a Financial-Economic Interpretation, *Housing, Theory and Society*, 20(2), 72-85.
- Haffner, M.** (2003b). Neutrale behandeling van eigendomsvormen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 9(4), 35-39.
- Haffner, M.** (2008a). Eigendomsneutraliteit op de woningmarkt. In M. Vos, M.E.A. Haffner, M.G. Elsinga & J.S.C.M. Hoekstra, *Kopen en huren zijn ons even lief: verkenning van eigendomsneutrale vraagondersteuning*, (pp.13-20). Rotterdam: SEV, Rotterdam.
- Haffner, M.** (2008b). Eigendomsneutrale fiscale behandeling van de eigen woning in Europees perspectief. In M. Vos, M. Haffner, M.G. Elsinga & J.S.C.M. Hoekstra, *Kopen en huren zijn ons even lief: verkenning van eigendomsneutrale vraagondersteuning* (pp. 21-31). Rotterdam: SEV.
- Haffner, M., & Boelhouwer, P.J.** (2006). Housing allowances and economic efficiency', *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), 944-959.
- Haffner, M., & Heylen, K.** (2011). 'User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach of affordability', *Housing Studies*, 26, No. 4, p. 593-614.
- Haffner, M., & Heylen, K.** (2014). *De verdeling van de woonsubsidies. Vlaanderen en Nederland vergeleken*. Leuven: Steunpunt Wonen.

- Haffner, M., & Winters, S.** (2016). *Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 2. Internationale verkenning*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Haffner, M., Henger, R., & Voigtländer, M.** (2013). A tale of two housing allowance systems: Evidence on over-consumption from Germany, paper presented at the European Network for Housing Research (ENHR) Conference *Overcoming the crisis. Integrating the Urban Environment*, Tarragona, Spain, 19-22 June.
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & van der Heijden, H.** (2009). *Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries*. Amsterdam: IOS Press BV. Te raadplegen via <http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid:d35c0ed4-7874-4413-8b90-25352ec8c980/>.
- Hall, J. & Berry, M.** (2006), 'Making housing assistance more efficient: a risk management approach', *Urban Studies*, 43, No. 9, p. 1581-1604, DOI: 10.1080/00420980600749936.
- Hansmann, H.** (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. In W.W. Powell (ed.), *The Non-profit Sector: A Research Handbook, chapter 2* (pp. 27-42). New Haven, CT and London: Yale University Press; herdruk als hoofdstuk 1 in Richard Steinberg (ed.) 2004, *The Economics of Nonprofit Enterprises*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Limited, p. 3-18.
- Heylen, K., & Winters S.** (2017). Inkomensvoorwaarde bij de instrumenten van het Vlaamse woonbeleid. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2016a). Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2016b). In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2015a). Grote Woononderzoek 2013. Deel 5. De private huurmarkt: vraag- en aanbodzijde. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2015b). Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., & Haffner, M.** (2012). The Effect of Housing Expenses and Subsidies on Income Distribution in Flanders and the Netherlands, *Housing Studies*, 27(8), 1142-1161.
- Heylen, K., & Winters, S.** (2016). De bijzondere sociale leningen in Vlaanderen. Hoe de effectiviteit en rechtvaardigheid verhogen? Leuven: Steunpunt Wonen.
- Hills, J.** (1991). *Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits, and Taxation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hof, B., Koopmans, C., & Teulings, C.** (2006). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.
- Hoeksta, J.** (2008). Eigendomsneutrale subjectsubsidies. In M. Vos, M.E.A. Haffner, M.G. Elsinga & J.S.C.M. Hoekstra, *Kopen en huren zijn ons even lief: verkenning van eigendomsneutrale vraagondersteuning* (pp. 41-52). Rotterdam: SEV.
- Homans, L.** (2014). *Beleidsnota 2014-2019 Wonen*, stuk 135 (2014-2015), Nr.1. Brussel: Vlaams Parlement.
- Homans, L.** (2015). *Beleidsbrief Wonen 524* (2015-2016)-nr.1. Brussel: Vlaams Parlement.
- Howenstine, E.J.** (1981). *Housing Vouchers*. New Brunswick, NJ: Centre for Urban Policy Research, Rutgers University.

- Hulse, K.** (2014). Australia, chapter 7. In T. Crook & P. Kemp (eds), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives* (pp. 148-173). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)** (2002). Naar eigen smaak. Een analyse van de voor- en nadelen van persoonsgebonden budgetten in de woon- en woonzorgsector, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28377, Nr. 1.
- IOO bv. Economisch onderzoek voor de publieke sector** (2000). *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24036, Nr. 222.
- Jacobs, K., Hulse, K., Stone, W., & Wiesel, I.** (2016). *Individualised housing assistance: findings and policy options* (AHURI Final Report No. 269). Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute. Te raadplegen via <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/269>, doi:10.18408/ahuri-4105001.
- Kangasharju, A.** (2010). Allowance and the Rent of Low-Income Households, *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 595-617.
- Katsura, H., & Romanik, C.** (2002). *Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies* (Social Protection Discussion Paper no. 232). Washington: World Bank.
- Kemp, P.A.** (1997). *A Comparative Study of Housing Allowances*. London: H.M. Stationery Office.
- Kemp, P.A.** (2000). The Role and Design of Income-Related Housing Allowances, *International Social Security Review*, 53(3), 43-57.
- Kemp, P.A.** (2007a). Housing allowances in context. In P.A. Kemp (ed.) *Housing allowances in comparative perspective* (pp. 1-16). Bristol: The Policy Press.
- Kemp, P.A.** (2007b). Housing Benefit in Britain: a troubled history and uncertain future. In P.A. Kemp (ed.) *Housing allowances in comparative perspective* (pp. 105-133). Bristol: The Policy Press.
- Kofner, S.** (2007). Housing Allowances in Germany. In P.A. Kemp (ed.) *Housing allowances in comparative perspective* (pp. 159-192). Bristol: The Policy Press.
- MacLennan, D., & Williams, R.** (1990). *Affordable Housing in Britain and the United States*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- OECD** (2009). *Advancing Structural Reforms in OECD Countries: lessons from 20 Case Studies*, Annex 6: Draft Case Studies – Netherlands, Paris, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy analysis.
- O'Sullivan, A.J.** (1986). The theory and measurement of tax expenditures and their impact, in G.A. Wood, *Tax Policies and Urban Housing Markets*. Paris: OECD.
- Priemus, H.** (2000). Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. Delft: DGVH/NETHUR.
- Priemus, H., & Haffner, M.** (2017 te verschijnen). How to redesign a rent rebate system? Experience in the Netherlands, *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2016.1181721.
- Priemus, H. & Kemp P.** (2000). 'The present and future of income-related housing support: debates in Britain and the Netherlands', *Housing Studies*, 19, No. 4, p. 653-668.
- Priemus, H., Kemp, P., & Varady, P.** (2005). Housing vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current issues and future perspectives, *Housing Policy Debate*, 16(3-4), 575-609. DOI: 10.1080/10511482.2005.9521556.
- Salamon, L.M.S., Wojciech, S., & Helmut, K.A.** (2001). Sociale oorsprongen van de non-profitsector: een landenvergelijking. In A. Burger, P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (pp. 251-269). Den Haag Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V.** (2016), *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- Stamso, M.A.** (2010). Social assistance recipients and tenancy conditions in the private rental market, *Housing Studies*, 25(5), 111-129.
- Stephens, M.** (2005). An Assessment of the British Housing Benefit System, *International Journal of Housing policy*, 5(2), 111-129.
- Stephens, M., Burns, N., & MacKay, L.** (2002). Social market or safety net? British social rented housing in a European context. Bristol: The Policy Press.
- Steuerle, C.E.** (2000). Common Issues for Voucher Programs. In C.E. Steuerle, G.E. Peterson, R.D. Reisauer & Van Doorn Ooms (eds.), *Vouchers and Related Delivery Mechanism: Consumer Choice in the Provision of Public Services*, Conference Papers pp. 1-37). Washington DC: The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development. Te raadplegen via <https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=x0wBZiV1N8sC&oi=fnd&pg=PA1&dq=steuerle+common+issues+for+voucher+programs&ots=le0kmpj4vZ&sig=Gz8FkvlzUkpQwDz7cqzRFgTUGeY#v=onepage&q=steuerle%20common%20issues%20for%20voucher%20programs&f=false>
- Storms, B., & Van den Bosch, K.** (2009). Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen. Leuven/Den Haag: Acco.
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L.** (2015). Is de minimuminkomensbescherming in ons land doeltreffender geworden sinds 2008? Wat leren we uit de geüpdatete referentiebudgetten? (Berichten). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Thalmann, P.** (2003). 'House poor' or simply 'poor'? *Journal of Housing Economics*, 12(4), 291-317.
- Van den Bosch, K.** (1998). *Hoe rijk zijn de armen? Het vermogen van huishoudens beneden de armoedegrens*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen. Te raadplegen via <http://www.ufsia.ac.be/csb>
- Van den Broeck, K.** (2015). Grote Woononderzoek. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K., Haffner, M., & Winters, S.** (2016). *An Evaluation Framework for Moving Towards more Costeffective Housing Policies*. Leuven: HIVA Research Institute for Work and Society, KU Leuven.
- Van der Schaar, J., & Kromhout, S.** (2007). Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek. Amsterdam: RIGO.
- Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M.** (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vastmans, F.** (te verschijnen), *Regionale differentiatie*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vastmans, F., Heylen, K., & Goeyvaerts, G.** (2014). *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 3 Effectenmeting*. Onderzoek in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen.
- Virén** (2011). Does housing allowance feed into rental prices? Helsinki: Bank of Finland.
- Virén** (2013). Is the housing allowance shifted to rental prices? *Empirical Economics*, 44(3), 1497-1518.
- Vlaamse Woonraad** (2017). *Advies knelpunten huursubsidie huurpremie* (Advies 2017-03/6.03.2017).
- Walker, B., & Niner, P.** (2012). Welfare or Work? Low-Income Working Households. Housing Consumption in the Private Rented Sector in England, *Housing Studies*, 27(3), 381-397.

- Weisbrod, B.A.** (1969). Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach. In Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures*. Washington: US Government Printing Office.
- Winters, S., Heylen, K., Pannecoucke, I., & De Decker, P.** (2016), *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., Buyst, E., Elsinga, M., Heylen, K., Le Roy, M., Tratsaert, K., Vandekerckhove, B., Vastmans, F., & Verbeeck, G. (2013). *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., Heremans, F., Elsinga, M., Marchal, A., Vandekerckhove, B., & Van Steen, G.** (2004). *Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?* Leuven: Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.
- Yates, J.** (2012). Housing subsidies. In D.F. Clapham, W.A.V. Clark & K. Gibb (eds.), *The SAGE Handbook of Housing Studies* (pp. 397-418). London: SAGE publications Ltd.



Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de VUB, de Universiteit Antwerpen en de TUDelft (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door het Vlaamse Gewest.